HACEDORES DE CIUDADES 3

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa
coordinadores

Los lugares del hábitat y la inclusión

FLACSO - CLACSO - MIDUVI

Los lugares del hábitat y la inclusión

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa
Coordinadores

Los lugares del hábitat y la inclusión

FLACSO ECUADOR
CLACSO
MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA
MIDUVI

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Estados Unidos 1168
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 430 49145
(54 11) 430 49505
www.clacso.org.ar

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
Av. 10 de Agosto y Luis Cordero
Quito - Ecuador
(593 2) 255 0881
Quito-Ecuador
http://www.habitatyvivienda.gob.ec/

ISBN: 978-9978-67-392-8
Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa
Diseño de portada e interiores: FLACSO
Imprenta: Rispergraf C.A.
Quito, Ecuador, 2013
1ª. edición: mayo de 2013

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

Índice

Presentación 9

Prólogo 11
Jaime Erazo Espinosa

Capítulo I
Informalidad incidente en Brasil y México

Mercado informal y producción del hábitat:
la nueva puerta de acceso a los asentamientos
populares en América Latina 29
Pedro Abramo

La ciudad informal: ¿precariedad persistente
o hábitat progresivo?. 59
Emilio Duhau

Capítulo II
Dimensiones de la exclusión

Nota introductoria al capítulo II. 89
Franklin Solano

Pobreza, exclusión y precariedad en las ciudades bolivianas. 93
Sonia Elizabeth Jiménez Claros

Hábitat popular en la ciudad de México: entre la
producción habitacional masiva y la exclusión social. 123
Víctor Delgadillo

Programas de vivienda mínima:
¿factor de inclusión social o reproducción de la exclusión?
Los programas de vivienda en El Salvador 145
Xiomara Beatriz Hernández e Iris Alberto

Efectos de inclusión/exclusión: políticas y procesos de
regularización en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). 169
María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio

Capítulo III
Habitantes productores de hábitat y vivienda

Nota introductoria al Capítulo III 205
Walter Fernando Brites

La experiencia de producción social del hábitat del Movimiento
de Ocupantes e Inquilinos (MOI): sus luchas por el derecho
a la ciudad, por el acceso a la vivienda y sus efectos en
los roles sociales de género en el marco urbano 211
Julia M. Ramos

Demandas y prioridades habitacionales de mujeres que
comparten vivienda o lote en Chile: un ejercicio replicable. 233
Paola Siclari Bravo

Viviendas autoconstituidas: la satisfacción de los moradores
en relación a la calidad de la edificación 281
I. Miriam Chugar Z.

Capítulo IV
Políticas públicas de vivienda en cuatro países de Latinoamérica

Nota introductoria al Capítulo IV 301
Víctor Delgadillo

Construyendo viviendas y destruyendo ciudades 307
Franklin Solano Castro

Actores colectivos e instituciones: el nacimiento
de la política social de vivienda en el área metropolitana
de Monterrey (1970-1980). 323
Verónica Martínez-Flores

Políticas públicas de vivienda en Panamá. Análisis
y revisión histórica 345
Magela Cabrera Arias

Entre hechos y derechos: políticas públicas y normativa
hacia las villas de Buenos Aires 369
Pablo Vitale

Capítulo V
Visiones panorámicas y reconocimientos (Parte 1)

Nota introductoria al Capítulo V 393
Magela Cabrera Arias

La informalidad institucionalizada en México. 399
Laura Carrillo Martínez

El problema de la vivienda, la renovación
y la expansión urbana en Bogotá 417
Olga Lucía Ceballos Ramos

Ciudad de Guatemala: centralidad urbana y
exclusión social, el caso del asentamiento La Limonada 433
Ninotchka Matute R.

Reflexiones acerca de las fronteras técnico-científica y política
en el campo de la planificación urbana y regional en Brasil:
el caso de la operación de reintegración de la posesión en
Capão Redondo, São Paulo (2009). 447
Cíntia Portugal Viana

Capítulo VI
Visiones panorámicas y reconocimientos (Parte 2)

Nota introductoria al Capítulo VI 467
María Mercedes Di Virgilio

Programa Paso a Paso: alianzas estratégicas para
una vivienda digna 471
Silvana Ruiz Pozo, Nancy Sánchez Romero y Vanessa Pinto Valencia

Diagnóstico de las condiciones de vida de los
habitantes de la ciudad de Bogotá y la gestión de la
ciudad para el período 2003-2008 517
Andrés Forero Perilla

La isla Santay: entre la informalidad y la regeneración
urbana de Guayaquil 545
Gabriela Navas Perrone

Las fronteras de la ciudad: construir viviendas
para las víctimas de las inundaciones en Cabaret. 565
Ilionor Louis

Anexos

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 579
Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa

Taller "Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas" . . . 587
Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa

Autores 591

Presentación

Es muy satisfactorio presentar el tercer volumen de la colección "Hacedores de Ciudades" auspiciado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de Ecuador (MIDUVI).

Este libro nace de la necesidad de guardar la memoria de un proceso de trabajo sobre dos temas de importancia para América Latina y El Caribe, como son el hábitat popular y la inclusión social; tópicos con nombres propios en cada lugar de nuestra región –favelas, villas miseria, pueblos jóvenes, etc.–. El libro contribuye a analizar las condiciones y mecanismos de gestión y acceso a suelo urbano y a vivienda de calidad en nuestras ciudades: no democráticos y sin garantías; y a indagar cómo nacen los hacedores, hombres y mujeres en su vida cotidiana y en sus actividades de producción y reproducción social.

Un propósito adicional es hacer teoría de estos asentamientos históricamente determinados, sin dejar de reconocer todo lo que académica y técnicamente ya han producido profesores y pobladores, y también continuar la discusión con quienes están encargados de cumplir y hacer cumplir las metas de política pública de gobiernos locales y nacionales.

Queremos, además, con este esfuerzo, promover 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 siempre enmarcadas en las discusiones sobre los sentidos de exclusión y pobreza, marginalidad e insostenibilidad.

En este libro, el abordaje prioritario no se dirige al andamiaje material de los asentamientos sino a la realidad de los hombres y mujeres que los producen, con el objeto de construir colectivamente nuevas interpretaciones y difundir la producción del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de CLACSO.

Pablo Gentili
Secretario Ejecutivo de CLACSO

Pedro Jaramillo
Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda de Ecuador (MIDUVI)

Juan Ponce
Director de FLACSO-Ecuador

Prólogo
Nuestras pobres ciudades: modos y lenguajes permanentes de "vida en relación"

Jaime Erazo Espinosa*

La residencia, el trabajo y el desarrollo, en viviendas adecuadas, con oportunidades y sobre suelo urbano de calidad, son para la unión territorio-sociedad, relaciones de partición que, desde las miradas inquietas de quienes nos interesamos por los estudios de la pobreza urbana –el hábitat popular, la inclusión social, la justicia urbana, etc.–, buscan relevar en las prácticas que mejoran la calidad de vida de los pobladores menos favorecidos, sus posibles respuestas. Dicho de otro modo, las partes de un territorio habitado por el ser humano y las de una sociedad que al mismo tiempo es política, económica, cultural y ecológica se relacionan según el estado de sus condiciones sistémicas y la minuciosidad de sus mecanismos inventados, y según el reconocimiento de sus estrategias de permanencia y el aliento que su gobierno le imprima al fortalecimiento, por un lado del capital humano y social de sus ciudadanos, y por otro a la interacción entre estos y los grupos diversos. Tales dinámicas e interacciones, las del territorio con la sociedad, se dan en el marco de lo que también son nuestras ciudades: vulnerables, excluyentes, segregadoras, intolerantes y pobres. Por tanto, nuestra aten-

* Coordinador del Programa de Políticas Urbanas y Desarrollo de Ciudades (Pro.Polis), de la Escuela de Gobierno y Administración Pública (EGAP), del Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador (IAEN). Co-coordinador, junto a Teolinda Bolívar, de la Universidad Central de Venezuela, del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Es co-autor de *Dimensiones del Hábitat Popular Latinoamericano*, publicación que recibió el Premio Nacional de Teoría de la Arquitectura, el Urbanismo y el Paisaje, en el marco de la Bienal Panamericana de Arquitectura de Quito 2012. Contacto: j.erazoespinosa@gmail.com

ción, más que centrarse en vínculos que procuran la igualdad, está en el entramado, (re)productor y profundizador, que hace posible lo contrario, es decir las relaciones de desigualdad.

Interroguemos entonces la actualidad, sin apariencias y primeras impresiones. Accedamos a lo escondido, a lo que está detrás de lo construido. Encontremos órdenes y caminos de lo nuestro con lo de los otros pues cualquier cuestión conectada a "la igualdad" aún se plantea desde ajenos y soberbios intereses y no desde las privaciones y, sin embargo, a pesar de ello, las privaciones siguen siendo potencia que empuja otros tipos de desarrollo urbano, otros tipos de ciudad.

Desde hace años y año tras año, nuestros gobiernos han implementado "cuestiones de equidad" que han modificado nuestro territorio regional: en los años treinta, por ejemplo, según Villanueva (1981: s/p), en "Los elementos básicos del medio ambiente construido", cuando Venezuela todavía era un país eminentemente rural, la dictadura de Juan Vicente Gómez ya desarrolló proyectos de vivienda de interés social. Más adelante, en el Brasil de los sesenta, tanto los fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como los de la Alianza para el Progreso alentaron el inicio de las operaciones de nuevas instituciones y nuevas formas de organización y gestión de la administración pública local, relacionadas entre otras cosas con el acceso de los pobres a las ciudades, tales fueron los casos de las Compañías de Vivienda Popular y de los, como dice Peter Schweizer (2009: 6), cientos de planes de desarrollo urbano/municipal elaborados así mismo por cientos de consultores privados entre 1967 y 1975. Mientras eso pasaba en Brasil, a finales de los años setenta, en Chile, se forjaba otra cuestión: la preocupación por la problemática relacionada a los "con techo". Solo en los noventa, Bolivia tuvo, tal como lo escribe Carmen Ledo (2012), el 62% de su población concentrada en asentamientos urbanos; antes y hoy sigue siendo desigual. Con Uruguay pasó otra situación, pues aunque su tendencia lo hizo el país más urbanizado de América Latina desde los años treinta, estudios recientes ubican el tamaño medio de sus hogares urbanos como el más bajo de la región[1]. A finales de 2009, volvimos a advertir, en el marco del

1 En el período 1996-2004, fue de 3,2 personas por hogar, esta información, rescatada por Delgado y Gallichio (2012: 199), fue elaborada por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).

seminario internacional "Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina", que los fenómenos de sucesiones y sobretransformaciones urbanas continuaban mostrando consecuencias negativas en el bienestar de las familias menos favorecidas; que en las intervenciones de nuestros gobiernos hay y crecen características económicas excluyentes; y que las dinámicas e interacciones de perversión que ocurren en nuestras ciudades siguen aumentando, y lo que es peor, cuestionando la pobreza.

Así, las condiciones de los fenómenos urbanos, las acciones de nuestros gobiernos locales y las consecuencias de la combinación de ambos son objetos generales y transversales de este documento, la pobreza urbana es de interés particular.

La pobreza en las ciudades se concentra demográficamente, fuera de ellas se dispersa; pasa de millones de habitantes en un mismo sector a cientos de sectores con pocos habitantes. Los pobladores urbanos concentrados, en porcentajes, son altos: 93% en Venezuela, el mayor en América del Sur y uno de los más altos del mundo (Bolívar, 2011), casi el 90% en Brasil, 88% en Uruguay y de este el 60% solo en el área metropolitana de Montevideo, 66,4% en Ecuador, entre otros. Paraguay es excepcional, según Ana Raquel Flores (2012), hasta el año 1989, el 47% de la población era urbana, el resto rural. Los pobladores se mueven, más que por las condiciones de sus lugares natales, por las motivaciones (y oportunidades) que la producción de dinámicas económicas ofrece en otros y determinados sitios. Las consecuencias habitacionales, no solo urbanas, en estos lugares de recepción son diversas, así, por ejemplo, los que llegan y no tienen, autoproducen, y estos son más de la mitad de venezolanos y de entre ellos, el 56% de caraqueños que habitan en "barrios" (Martín, 2006). Los que llegan y tienen algo, se asocian, de estos, entre cincuenta y cien mil indígenas kichwas migrantes de la sierra central ecuatoriana habitan en sectores específicos del Distrito Metropolitano de Quito. Y los que ya estaban y tienen, en gran parte continúan manifestando nuevos y graves problemas residenciales.

Entonces, ¿de qué dan cuenta las ciudades de los pobres?

Primero, de que están habitadas por hogares pobres y que nacen muy precarias, como regla general. Como regla general también transitan, en las escalas "distribución espacial" y "condición socioeconómica 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 están presentes irremediablemente, en esos mismos caracteres, sus vicios. Con ellas 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 a:

- Procesos de mejoramiento socio-urbano y socio-habitacional;
- Mejora de condiciones socioeconómicas 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.–.

Segundo, de que los gobiernos de nuestras ciudades, en su mayoría, asumen las situaciones de pobreza, con un carácter instituido de asistencia, que está en permanente correlación con las bases clientelares, instituidas también, bajo la instrumentalización del control y de la cooptación política. Así, hogares que no están dentro de la estructura asistencia-clientelismo y que perciben ingresos por debajo de un salario mínimo, quedan no solo excluidos de las políticas, planes, programas y proyectos públicos, sino imposibilitados de incorporarse a las ciudades. Y si sus bajos ingresos no les permiten eso, menos todavía les permitirá "[…] transformarse en una demanda solvente para el mercado formal […]" (Abramo, 2013: 25). Entonces, la solvencia económica, como dice el mismo Abramo, "[…] es

una verdadera 'barrera de entrada' […]" a la provisión, por ejemplo, de vivienda, ya sea que estuviera ofertada, o dentro del mercado formal privado o de la esfera pública de cualquier Estado, anotando además para ambos casos que, en la gran mayoría de nuestros países latinoamericanos, casi no encontramos políticas que les permitan a los hogares no solventes, o acceder o gestionar suelo urbano de calidad, primero, y vivienda adecuada, después.

Y tercero, de que la insolvencia económica de los hogares pobres es determinante dentro del mercado formal, más no dentro del mercado contrario, pues el endeudamiento, fácil, ágil y flexible, inclusive con planes de pago y pago de intereses, es posible, y se respalda en acuerdos contractuales, que también son informales. Los planes y los intereses son agregados al precio final del bien inmueble, dígamos un lote, puesto que la práctica de comercialización formal, que por ejemplo fija valores en función de créditos, no es usual en el marco de un acuerdo verbal informal. Y estos acuerdos, que actualmente no solo se dan en los "polos marginales" de las ciudades sino también en sus áreas consolidadas, permiten retornos, inclusiones y reivindicaciones: de los pobres a los centros urbanos y dentro de ellos a las infraestructuras y servicios, y de los pobres al derecho a reproducir su vida, a través del acceso a suelo urbano y al legítimo goce de todas las secciones de una ciudad.

Una de las claves, en la reproducción de la vida de los pobres urbanos, en nuestras ciudades, ha sido la ocupación de suelo urbano, y no recientemente, sino desde hace décadas. Pero esto antes era posible pues había más suelo libre y disponible para, masiva y popularmente, ser ocupado. Ahora y quizá, desde los noventa, cuando la política urbana, en sentido amplio, y la de suelo urbano, en sentido preciso, se incluyeron en la cartera de poder y negocios de los desarrolladores privados y en la de poder y no permisión de los gobiernos, la cantidad de metros cuadrados utilizables para nuevas ocupaciones disminuyó considerablemente; llevándolo, por ejemplo, a Mike Davies (2007), en *Planeta Favelas*, a afirmar que, prácticamente "ya no hay" ni suelo libre ni posible para procesos masivos de tomas populares, invasiones consensuadas y ocupaciones espontáneas, en prácticamente toda América Latina; y que, las excepciones que aún pueden identificarse, en

algunas ciudades de la región, ya no generan ninguna inflexión y más bien se generan con un fuerte transfondo monetarista, que obliga a los pobres urbanos –llegados y allegados– a negociar su lugar dentro del gigantesco mercado de suelo urbano.

Nuestras pobres ciudades, con sus modos y lenguajes, no solo dan cuenta de las discusiones de las que carecen sobre gestión social, política y económica, y de las que algunos(as) nos ocupamos, sino que principalmente dan cuenta de su permanencia y de sus formas de "vida en relación": con las condiciones y con los mecanismos de acceso y de gestión de los hogares pobres al suelo urbano y en consecuencia inmediata a la ciudad. En este relacionamiento de la (re)producción de vida de los más carenciados con las políticas públicas y las organizaciones/instituciones de la ciudad, aparecen tres escenarios: el primero es de orden demográfico y se evidencia en el aumento, en las últimas décadas, de la población de pobres urbanos en las ciudades de nuestros países: llegan pero ¿qué tienen? Un segundo escenario, de orden económico, es donde elevados porcentajes de esas poblaciones, imposibilitadas de solvencia, entran a las ciudades a través de procesos informales: la capacidad de los relegados. Y un tercer escenario, de orden vital, es el del hombre solidario: que actúa y toma, y que sabe que "[…] no está 'naturalmente' orientado por el 'interés propio' en sus comportamientos en general y en los económicos en particular […] sino que también en forma 'innata' está orientado hacía 'los otros" (Caracciolo y Foti, 2005: 126).

Primer escenario: llegar para ¿qué tener?

Sectorizadas y como "punto y aparte" del territorio, han sido y son analizadas las ciudades de los pobres, desvinculando y desconfigurando su presencia y su significado, sus sentidos y sus procesos, que en conjunto son componentes esenciales de la reproducción espacial, económica, política y social de su población. En esta reproducción, el acceso al suelo y a los servicios urbanos es lo más importante, tanto porque dota de contenido a las organizaciones sociales (luchas reivindicativas, participación y gestión social, control y toma

de decisiones, etc.) y a las infraestructuras presentes en sus espacios, como porque evidencia, a través de sistemas y políticas urbanas, las orientaciones y características de las intervenciones de los Estados y de los gobiernos locales. No está demás decir que en las últimas décadas, en las tendencias de la urbanización latinoamericana, ha pesado más la implementación "natural" de estructuras neoliberales, que han provocado y provocan la desintegración y mal funcionamiento de nuestras ciudades, y la privatización y mercantilización del suelo y los servicios urbanos, excluyendo así a sectores populares y afectando las condiciones de vida de los hogares más empobrecidos.

Tener suelo y vivienda de calidad, sin ninguna duda, mejora sustancialmente la vida de las personas, pero no de todas ellas, pues las que viven en situación de pobreza, lo que tienen, y en abundancia, son deseos de superación de su situación, los cuales, en abundancia también, se encuentran con realidades en contra, que dejan sus expectativas solo como eso y eso ni propicia procesos, como los de movilidad social, ni alienta estrategias, como las de invención de formas de acceso, gestión y tenencia. Superar la pobreza implica, muchas veces, salir: huir de conflictos, bélicos por ejemplo; dejar ciertos modos y actividades de producción, como el primario, que aunque son fuente de laburo, no son suficientes y no dejan de estar dentro de sistemas económicos excluyentes; implica, además, estimularse por lo que hay allí afuera –otros modos, lenguajes y actividades– y por cómo se llega allí –sistemas de transporte–[2]. Superar la pobreza, para quienes deciden salir, es llegar y hacerlo sin siempre tener "calificaciones profesionales para producir y mucho menos para consumir" y, sin ello, para acceder a suelo urbano como bien fundamental. Llegar es, con el tiempo, decidir romper con dobles residencias, con frecuencias de ida y vuelta, para asentar y acrecentar la permanencia urbana bajo sus condiciones y problemas. Llegar también es abandonar la vivienda y el lugar de origen (el campo por ejemplo), y con ello, coparticipar de prácticas sistemáticas de deterioro y/o destrucción como las del ambiente natural.

2 En períodos y países diferentes se registran procesos migratorios intensos que, como casos, reflejan búsquedas: una en torno a modos de producción y otra alentada por la mejora de andamiajes infraestructurales de transporte terrestre, así, los traslados son, en Ecuador en 1997, según J. Demon (2012), desde comunidades indígenas de la sierra central a Quito; y en Brasil entre 1946 y 1964, según P. Schweizer, desde zonas rurales a capitales de Estados Federales.

Sea cual fuere la causa por la que hombres, mujeres, familias, etc. llegan, quienes llegan hinchan, pues es el proceso de llegada el que no solo genera hinchamiento urbano, como lo llama Peter Schweizer, sino que lo dota de profundas consecuencias. Una de gran impacto es el incremento de asentamientos humanos espontáneos que reafirman, por imposibilidades de acceso formal, los procesos segregativos, transforman las políticas y mercados de suelo urbano y vivienda, de espacio público, de empleo, de seguridad ciudadana, etc. Anticiparlos es casi imposible, acompañarlos en su mejora, no.

Pero, la falta oportuna de accesos a lo formal no es solo para quienes llegan sino también para los que ya están, pues, el capital inmobiliario, elitista y excluyente, se dirige a los rentables con sus gustos y necesidades. El desplazamiento intraurbano es una posibilidad para los que pueden obtener subsidios o créditos de compra, incluidos los nuevos pobres procedentes de sectores medios languidecidos: las periferias, expandidas por vías, dotadas de servicios básicos y llenas de viviendas producidas en masa, los esperan[3]. Para quienes no tienen o no pueden endeudarse, la opción informal, toma o invasión, es una decisión recurrente: se establecen, junto a migrados en busca de superación, en espacios disponibles, en cualquier terreno, que de por sí acrecienta, sin mayor control, la pobreza urbana.

Llegar, por sí mismo, no debería ni producir pobreza ni acelerar el crecimiento de lo informal. Llegar y no tener en qué ocuparse sí, pues solo así aumentan los deterioros: el de ingresos que imposibilita ahorrar para comprar libremente vivienda o alquilar dentro del mercado formal; y el de incrementar los perceptores de ingresos, con más de un salario que implique necesariamente empleo para más de un miembro familiar. Llegar y no poder reproducir, ante las negaciones de la sociedad, la fuerza de trabajo, obliga a la gente, tradicionalmente relegada, a resolver por sí misma y como mejor puede su alojamiento: su casa, su barrio y su ciudad.

3 Y en algunos casos, como el descrito después de la encuesta aplicada a residentes del stock de viviendas sociales, de A. Rodríguez y A. Sugranyes (2008), después de la espera viene la despedida pues un alto porcentaje de los entrevistados tienen la intención de "irse de la vivienda", también, en el estudio de Arriagada y Sepúlveda, citado en el texto de los anteriores autores, se dice que "[…] el aprecio decrece con el pasar de los años de residencia: el desencanto de los propietarios, que soñaron en la casa propia, aparece entre los seis meses y los dos años de instalación del conjunto".

Segundo escenario: la capacidad de los relegados

¿Qué no podemos negar? Que los pobladores, los pobres, los pobladores pobres han producido ciudades sin ninguna o con muy poca participación profesional de urbanizadores, arquitectos, desarrolladores, etc. Invisibilizadas, es cierto, estigmatizadas, también es cierto, pero no desestimadas por quienes las escogen para vivir y extender sus vidas, por quienes las prefieren como desafiantes del entramado urbano, de lo permitido y de lo registrado, y por quienes las convierten en el objeto predilecto del conocimiento científico. ¿Qué sí podemos afirmar? Que prioritarias son las personas y no las cosas, y más en los sectores populares de nuestras ciudades, donde "el hacer" caracteriza a sus pobladores, y hacer es "llevar a la práctica" propuestas posibles que satisfagan necesidades y derechos fundamentales: suelo, vivienda y espacio privado como los que más; infraestructura y servicios como complementos. Afirmar entonces es reconocer el hacer de los pobladores pobres, pero sin quedarse allí sino avanzando en el análisis crítico y creativo de sus transformaciones, subjetivas e ideológicas, y derivadas en posturas socio-políticas, económico-espaciales y ambientales, sobre las cuales, la mayor parte de veces, funcionan los mejoramientos y las intervenciones, de los Estados, de los gobiernos, de las universidades, entre otros sectores.

La gente, la tanta gente que vive resolviendo o intentando resolver su morada es, para la mayoría de quienes la tienen resuelta, tema de oferta. La gente pobre, dentro de la oferta formal, legal y regular, simplemente tiene una única alternativa, aquella que ofrecen "la casi totalidad de los conjuntos de viviendas sociales", terminadas y en gran número; aquella que promete no solo bajar sino resolver, de una buena vez, el déficit habitacional; aquella "casa que toca" y que, se supone, soluciona el problema. La gente que, después de tanto intentar, tiene para comprar la única posibilidad, queda ausente de decidir cómo quiere habitar. La gente que, también después de tanto intentar, no tiene para comprar, queda fuera del modelo y se propone inventar alternativas para morar.

Las alternativas, dentro de acrecentados y profundizados problemas laborales, están cargadas a las espaldas de la gente pobre, son, en parte accio-

nes por superar empleos precarios y de baja calidad; y en otra parte ocupaciones por diversificar sus relaciones de trabajo. Pero ¿cómo inventan más posibilidades de inclusión y justicia urbana, superación y diversificación, en el mejor de los casos, y mantención del empleo, como caso normal, si su bajo nivel educacional los desplaza al desempleo? ¿Cómo hacen si, vinculándose colectivamente a las ventas ambulantes de frutas y verduras, a la ayudantía de zapateros y panaderos, a la carga y estibación, etc., no tienen certeza de estabilidad, protección y seguridad social, sino, más bien, mayor vulnerabilidad?[4].

La gente relegada tiene formas que bien pueden llamarse alternativas, formas que contienen, como dicen Delgado y Gallichio, "poderosos factores de organización y concientización social", sin apoyo oficial en algunos lados y en otros con apoyos recientes. Son formas particulares que invocan, teniendo como beneficio último el bienestar común, a la colaboración y a la ayuda mutua; sus relaciones, por encima de tradicionales núcleos familiares, se amplían, se incrementan, generando no solo un efecto auspicioso y multiplicador sino ganando un alto protagonismo político, con triunfos tales como la convivencia comunitaria, buscada y no impuesta[5], que aporta inclusión, seguridad y tranquilidad.

La capacidad de incidencia de la gente organizada, sus inventados procesos de participación, factibilizan y se convierten, desde hace tiempo y a lo largo del tiempo, en referentes de políticas públicas de suelo urbano, vivienda y hábitat popular, tanto para su producción como para su justa distribución: en 1975, por ejemplo, en Uruguay, "[…] uno de cada dos préstamos para la construcción de viviendas, correspondían al régimen

4 Infantes en las calles (característica de la pobreza regional); o mujeres, jóvenes y adultas, que buscan empleo por primera vez (en Uruguay, entre 25 y 34 años, y mayores a cincuenta, respectivamente); o un altísimo porcentaje de paraguayos que, entre 1997 y 2002, no estaban considerados como población económicamente activa (PEA).

5 Rodríguez y Sugranyes, escribiendo sobre las imposiciones del modelo de opción única, ofertada por el mercado, encuentran en la convivencia el principal problema; ambos autores, citando a Jara (2002), indican que "[…] la convivencia en los conjuntos de vivienda social, con mayor evidencia en los edificios de copropiedad, es una práctica diaria de violencia, exclusión e inseguridad […]". Como temática, incluso la ubican como más importante "[…] que los aspectos físicos de estrechez de la vivienda (13,4%), del aislamiento de la trama urbana y de la falta de servicios y parques (12,4%) […]".

cooperativo […] de vivienda de usuarios por ayuda mutua […]"; en Brasil, en 1983, el Banco Nacional de la Vivienda (BNH, por sus siglas en portugués), "[…] por primera vez consideró a la participación de la población en la construcción de sus propias casas, como una forma de atender a los más pobres, y a la autoconstrucción como aseguradora de la calidad de las casas construidas"; y en Argentina, a finales de los noventa, por iniciativa de organizaciones sociales surgió la Ley 341/00 Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV). La infraestructura urbana sanitaria y la regularización de la tenencia, como consecuciones generales en la región, y el acceso a centralidades como particularidad, han sido, indiscutiblemente, otros triunfos de las redes de gente relegada y organizada que, aunque enriquecidas por sus propias acciones y apoyos externos, no están exentas de entreverarse con los graves y diarios problemas que enfrentan los excluidos.

A pesar de ello, frente a las situaciones de exclusión, las manifestaciones autogestionarias son impulsos y también alternativa, "matriz de desarrollo integral" como se las ha denominado; sus experiencias y propuestas locales, históricas y de diversos sectores –educativas (bachilleratos populares), de salud (medicina natural), productivas (fabricas recuperadas), de alimentación (ferias de huertos familiares), de suelo y vivienda (ahorros y créditos asociados), etc.–, se acumulan, ensanchan y expanden por toda la región; su cauce atrae a trabajadores formales, informales y desocupados quienes, motivados por reales posibilidades de integración, se insertan en el sistema de único modelo para cicatrizarlo: exigiendo derechos, cumpliendo normas y renovando valores, así, las bien llamadas malas condiciones, son, más que cualquier otra, objeto de cambio y transformación para la autogestión.

Tercer escenario: "actuar y tomar" frente a solo producir

Las viviendas sociales, convertidas en "objetos", no planificados o planificados según criterios exógenos, de intervención y manipulación política (Múnera y Sánchez, 2012), y producidas por dinámicas mercantiles bajo convenientes acomodos económicos, no solo pierden sino que dejan de

tener carácter humano, de satisfacción por ejemplo, para reposar y encontrarse o para reproducir y recrearse; de novedad como otro ejemplo, para diversificar el cómo estar dentro de sus espacios comunitarios. Aun sin carácter, humano como lo he llamado antes, nuestros gobiernos, desde hace años, han promovido la producción formal y masiva, la construcción a gran escala de vivienda social, han alentado, sin duda alguna, la producción privada más que la estatal. Sin embargo y sin afán de subestimar, el esfuerzo e incluso éxito alcanzado por el trabajo realizado en instituciones gubernamentales, toda la producción formal, juntas la privada y la estatal, no han llegado a ofertar el número de viviendas demandadas por la población, que nativa o llegada, está en las ciudades de nuestros países: en Brasil, entre 1950 y 1963, la producción estatal de vivienda, ejecutada por los Institutos de Pensión, llegó a 11 429 unidades (P. Schweizer, 2009); en Venezuela, el promedio anual de vivienda pública producida, en los últimos 15 años, fue de 30 573 unidades (Bolívar, 2011); y en la Bolivia de los ochenta, el Estado constructor contribuyó con tan solo el 7% de nuevas viviendas (Ledo, 2012).

Hace décadas ya, nos quedó claro que, ni aun liberando al Estado de la construcción, la producción formal privada es la solución al problema habitacional. El mercado inmobiliario a sus anchas funciona muy bien para los niveles socioeconómicos altos: solo en Lima y solo en un año –entre 1997 y 1998–, se habían producido cinco mil unidades habitacionales ubicadas en exclusivos distritos residenciales. El mercado también funciona para las clases medias, en ellas, los promotores y sus capitales tienen un "nicho de demanda" que se respalda en las facilidades que las familias tienen para conseguir créditos, ya sea de la banca privada o los que corresponden por estar socialmente aseguradas; para ellas no faltan emprendimientos inmobiliarios, llámense o conjuntos habitacionales o edificios de apartamentos, ubicados o en periferias extendidas o en nuevos centros. El mercado incluso, a través de poquísimas empresas, se ha especializado en la construcción de vivienda social, las capacidades de algunos de sus empresarios, que en varios casos se hacen llamar "solidarios", van desde la adjudicación, casi fija y casi anual, de contratos con los gobiernos y los Estados, hasta la mantención, por decenas de años, de la tecnología y de la

serie, de la forma y el estándar, de lo que en última instancia para ellos es el producto "vivienda social". No hay, de hecho, como sostienen Rodríguez y Sugranyes, ni riesgos, ni competencia, ni innovación, y más bien, por el contrario, lo que hay, y por todo lado, son evidencias de mala calidad y no solo material. Con todo y eso, en Santiago de Chile, entre 1980 y 2011, los empresarios construyeron un total de 489 conjuntos de vivienda social, y en todo Chile, en los últimos 16 años, más de quinientas mil unidades.

La vivienda social que masivamente produce el mercado pretende ser exacta, tanto en el diseño arquitectónico que la rige como en la norma constructiva que la restringe. Está concebida para acomodar las expectativas económicas de los empresarios y no las necesidades de sus habitantes. Cuestión que da paso, por un lado, al agravamiento de las condiciones de habitabilidad, y por otro, al surgimiento de nuevas problemáticas habitacionales y sociales, como son las ampliaciones informales de todo tipo. Estas son expresiones espaciales que, a pesar del rigor del diseño y la norma con que se hacen las viviendas sociales, aparecen, o como mejoras individuales que perjudican al bien común, o como mejoras concertadas y comunitarias "[…] prácticamente coordinadas en todos los pisos del edificio o en series de viviendas adosadas […]" (Rodríguez y Sugranyes, 2008). Son iniciativas "informales", sin posibilidades de legalización, que nos indican la voluntad de intervención que tienen los habitantes de mejorar sus viviendas y condiciones sociales.

Los guetos marginales son otra expresión de la nueva problemática, son grandes concentraciones, uniformes y organizadas, construidas y sostenidas "exitosamente" bajo las directrices de la política de producción masiva de vivienda social, se ubican donde hay suelos en reserva, usualmente en los extremos periféricos de las ciudades. Usualmente, también, esos suelos les pertenecen a los empresarios especializados en la construcción de vivienda social, lo cual es, para la política de producción: evaluación positiva y garantía de funcionamiento del modelo, el cual, por cierto y como ya se dijo antes: ni se arriesga, ni compite, ni propone, ni avanza. Es un modelo aprisionado, cautivo y satisfecho. Los guetos, marginados dentro de la ciudad, al contener centenas de viviendas y de habitantes, contienen, además de las ya descritas, iniciativas colectivas e individuales de ampliaciones

informales, una multiplicidad de prácticas populares que reorganizan el espacio. En los guetos se contra y superponen las ideas exactas, de diseño y norma, de los empresarios que forman parte de las políticas nacionales de vivienda social, con las flexibles voluntades, de necesidad y mejora, de los habitantes que persisten aunque perciben su expulsión de la ciudad.

Tal parece, entonces, que las preocupaciones de las políticas productivas de vivienda social, de nuestros gobiernos, más que centrarse en la exigencia de alternativas, para innovar y mejorar el modelo de único acceso, se satisfacen en no solo mantenerlo sino en atenderlo, con respuestas oportunas, ante sus exigencias y detalles. Sus preocupaciones obligan, por decir lo menos, a que una gran cantidad de excluidos, del formal modelo y mercado, continúen decididos a "actuar y tomar" las ciudades y a concluir que en ellas lo auto, lo hecho y la creación colectiva anónima, de los pobres urbanos, son modos y lenguajes permanentes de "vida en relación".

Conclusión: lo auto, lo hecho y la creación colectiva anónima

Para dejar de hacer como se hace ciudad es preciso tener lugares de y con valor dentro de la misma ciudad. Decir que no los hay es reconocer el descuido de cualquier gobierno por no proponerse inventar, no las dos o tres maneras, sino las múltiples maneras de posibilitar el habitar bien en cualquier ciudad. Decir que los hay es garantizar que están para todos: no llegados y llegados, de todo estrato, pero con especial atención para los menos favorecidos, quienes sabiéndose apoyados emprenden, como mejor pueden, desarrollos progresivos de diversos tipos. Decir que los hay, pero son para pocos, es orientar la posesión a quienes puedan pagar; esto último alienta, a otros que son muchos, no a la culpa ni tampoco a la desgracia sino a la autoproducción, pues pudiendo también tener no tienen y pudiendo también estar no están. Así, tenencia y estancia definen al menos dos tipos de lugares: los que valen porque cuestan y los que cuesta que valgan. Los primeros nos sorprenden solo porque en ellos se invierten ingentes cantidades. Los segundos sobresalen, vastos y peculiares, de entre una y mil dificultades: sobre ellos se asientan las variadas estrategias

de quienes "resuelven" la demanda insatisfecha con sus propias manos; en ellos se inician, siempre precarias, no miles sino millones de sencillas casas, que van mejorando, sin capital ni financiación, con el avance no previsible del tiempo; de ellos resultan ingeniosas dinámicas socioculturales: múltiples, históricas y determinadas. Los llamamos barrios y también comunas, invasiones y también pueblos jóvenes, campamentos, villas miseria y también favelas. Son subestimados a pesar de que no solo le ganan a la producción formal sino que acogen a familias de bajos ingresos para que puedan solucionar la penuria de no tener lugar. Valorizarlos es reconocer las capacidades de organización y participación de su población en los procesos de acceso y gestión a suelo urbano y vivienda. No hacerlo es resistir, insensible e inútilmente, a las formas dominantes e importantes de la autoproducción.

Bibliografía

Abramo, Pedro (2013). "Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina". En *Los lugares que ocupa el hábitat popular*, Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa (Coords.): 12-49. Quito: FLACSO-Ecuador. Bolívar, Teolinda (2011): *Desde adentro: viviendo la construcción de las ciudades con su gente*. Quito: OLACCHI.

Ledo García, Carmen (2012). "Precarización laboral, pobreza y políticas de vivienda en Bolivia". En *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*, Jaime Erazo Espinosa (Coord.): 213-250. Quito: FLACSO-Ecuador.

Caracciolo, M. y M. Foti (2005). *Economía solidaria y capital social. Contribuciones al desarrollo local*. Argentina: Paidós.

Davies, M. (2007). *Planeta Favelas*. São Paulo: Boitempo.

Demon, Jos (2012). "Una comunidad de migrantes indígenas en la ciudad de Quito: características sociales y laborales". En *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*, Jaime Erazo Espinosa (Coord.): 169-191. Quito: FLACSO-Ecuador.

Delgado, María y Enrique Gallicchio (2012). "Políticas públicas y desarrollo en Uruguay". En *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*, Jaime Erazo Espinosa (Coord.): 193-211. Quito: FLACSO-Ecuador.

Flores, Ana Raquel (2012). "Paraguay: política laboral y habitacional, desde 1989 hasta hoy". En *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*, Jaime Erazo Espinosa (Coord.): 145-167. Quito: FLACSO-Ecuador.

Martín, Yuraima (2006). *Ciudad formal-ciudad informal. El proyecto como proceso dialógico. Una mirada a las relaciones entre asentamientos urbanos autoconstruidos y los proyectos que proponen su transformación*. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña.

Múnera, María Cecilia y Liliana Sánchez (2012). "Construcción social de hábitat: reflexiones sobre políticas de vivienda en Colombia". En *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*, Jaime Erazo Espinosa (Coord.): 75-93. Quito: FLACSO-Ecuador.

Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (2008). "El traje nuevo del emperador. Las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile". En *Civil society and social movements. Building sustainable democracies in Latin America*, Arthur Domike (Ed.) Washington DC: Interamerican Development Bank.

Schweizer, Peter (2009). "Políticas de vivienda social en Brasil", documento de trabajo no publicado.

Villanueva, Federico (1981). *Los elementos básicos del medio ambiente construido, los objetos-mercancía urbanos*. Caracas. Mimeo.

Capítulo I
Informalidad incidente en Brasil y México

Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina

Pedro Abramo*

Resumen
Desde la década del cincuenta, las ocupaciones de tierras urbanas han sido un elemento estructural clave para la reproducción de la vida urbana en las grandes ciudades latinoamericanas. Con la disminución de la magnitud de la dinámica de toma de tierras, el mercado popular informal será el que cumpla ese rol y se transforme rápidamente en el mecanismo que garantice la paz social en las grandes metrópolis latinoamericanas. La hipótesis que presentaremos a continuación es que efectivamente hay un mercado y una economía inmobiliaria popular. El mercado informal ocupa un espacio donde las políticas públicas y el mercado formal no están presentes, y así cumple un rol complementario en el sistema de provisión de suelo en América Latina. La pregunta que haremos a modo de provocación, al final de ese trabajo, es si en los mercados informales y en el saber popular de hacer ciudades existen potencialidades o virtudes que los diseños de política pública (formal) deberían incorporar, en particular en las instituciones de regulación y financiamiento de la provisión de suelo urbano.

Palabras clave: hábitat popular, asentamientos populares informales, mercado informal de suelo, segregación espacial y estructura urbana.

Abstract
Since the 1950s, occupation of urban land has been a key structural element for the reproduction of urban life in the great Latin American cities. With the magnitude reduction in the dynamic of land occupation the informal popular market will be the one fulfilling that role and quickly becoming the mechanism that guarantees social peace in the great Latin American cities. The hypothesis I will present is that there are effectively a popular market and a popular real estate economy. The informal market occupies a space where public policies and the formal market are not present and so it plays a complementary role within the land supply system in Latin America. The question we will ask as a provocation at the end of this work is whether there is potential or virtues in the informal markets and the popular knowledge of city construction that the design of (formal) public policy should incorporate, particularly in the institutions of regulation and funding of the urban land supply.

Keywords: popular habitat, informal popular settlements, informal land market, spatial segregation, urban structure.

* Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal de Rio de Janeiro (Brasil).

Introducción

Se puede decir que hay dos grandes lógicas de producción de vivienda en las sociedades modernas. La primera es la lógica del Estado, que se materializa a través de programas de provisión de suelo, vivienda o subsidios a algunos grupos de la sociedad; y la otra es la lógica del mercado, donde la capacidad para acceder al suelo y la vivienda depende enteramente de la magnitud del capital monetario de los individuos o grupos sociales. Pero hay también una tercera lógica, la de aquellos que están excluidos de las dos anteriores, y que podemos definir como la lógica de la necesidad, en la que el acceso a la tierra urbana se da por medio de la toma de tierras o por el fraccionamiento de un lote, compartido con amigos o familiares.

En Francia, por ejemplo, las dos formas clásicas de producción de suelo y vivienda, la del Estado y la del mercado, han producido una estructura de tenencia que corresponde a la forma 'fordista' y moderna de provisión de vivienda: el 57% de las familias, de los hogares, es de propietarios, y el 38% de arrendatarios. De ese 38% de arrendatarios, el 18% es de arrendatarios sociales, o sea *stock* público, y el 20% es *stock* privado de alquiler. Hay, por tanto, un cierto equilibrio en el mercado de arrendamiento entre la oferta privada y la oferta pública; y aunque presenta algunos problemas de gestión, especialmente en lo que concierne al arrendamiento social, esta estructura se mantiene hasta hoy.

En Brasil, tras más de dos décadas sin políticas públicas de acceso a la vivienda, en el año 1999 el Gobierno puso en marcha un programa de vivienda social llamado Programa de Arrendamiento Residencial (PAR), dirigido a estratos de demanda de familias con ingresos de hasta diez salarios mínimos. En el año 2009 se lanzó un nuevo programa de acceso a la vivienda en propiedad, Mi Casa Mi Vida, con el objetivo de que ambos programas operaran simultáneamente y de forma complementaria, uno dirigido al alquiler y otro de acceso a la propiedad.

El primero de estos programas, el PAR, fue creado a partir del cálculo del déficit habitacional, cuantitativo y cualitativo, estimado en torno a los cinco millones de hogares y dirigido a los estratos de bajos ingresos, donde se concentraba ese déficit. Se trataba de un programa de arrendamiento

social financiado por un Fondo Nacional que involucraba al sector privado en la producción de inmuebles para alquiler, pero con una opción de compra tras el pago de 180 cuotas de arrendamiento en 15 años. El PAR, además, tenía como objetivo construir doscientas mil unidades habitacionales en tres años, aumentando la producción de viviendas de forma sucesiva cada año con base en el aprendizaje realizado por los constructores.

Cabe destacar dos cuestiones importantes de este programa. La primera se refiere a la localización de los emprendimientos del PAR, cuya gran mayoría se ejecutó en la periferia de las ciudades; por ejemplo, en los barrios de Campo Grande o Santa Cruz, en Río de Janeiro. Esta localización periférica se derivaba de una norma establecida en el PAR en relación con el valor máximo de la vivienda. Con base en esa norma, los constructores debían ajustarse a un tope del precio de la vivienda (cuarenta mil reales/veinte mil a 25 mil dólares) corregido por los índices de variación de la construcción civil del metro cuadrado edificado. Dado que los costos de edificación eran fijos, el margen de beneficio de los constructores venía determinado por el costo del suelo, lo que significaba que los suelos para los emprendimientos debían ser de bajo costo; y esos suelos baratos estaban en la franja periférica de la ciudad. La segunda cuestión se refiere al tope de renta establecida por el PAR, que exigía un ingreso mínimo de 1 800 reales (equivalente a cuatro salarios mínimos), en respuesta a lo que los constructores estaban dispuestos a producir según los márgenes de los precios máximos fijados por vivienda en los costos de construcción.

El impacto del PAR fue limitado en términos cuantitativos, ya que apenas se llegó a producir 273 mil unidades habitacionales en diez años. Además, al ubicarse en la periferia urbana, el PAR tuvo algunos efectos negativos desde el punto de vista de la estructura urbana, pues agravó los problemas de movilidad pendular entre los lugares de residencia y los lugares de trabajo. Otros efectos negativos de este programa se recogen en los testimonios de dos de los beneficiarios. El primero, Pedro, salió de una favela para formar parte del PAR: "Yo vivo en un departamento, pero siempre viví en una casita en la favela que tenía un jardín. Yo vengo del interior y me gustan los animales. Aquí, en este edificio, no puedo tener animales. Quiero volver a la favela porque allí sí puedo tener animales, incluso en la

calle". El segundo testimonio es de Cristina, quien trabaja como cocinera; sale de su casa del PAR a las 4:30 de la mañana y regresa de su trabajo a las 8:30 de la noche: dos horas y media para ir, dos horas y media para volver. Además de eso, dice: "Me quedo muy contrariada, porque si tengo que comprar alguna cosa, ya no tengo dónde hacerlo". Este testimonio pone en evidencia que los proyectos del PAR se desarrollan como espacios de uso exclusivamente residencial y no incorporan usos comerciales y de servicios.

En estos testimonios aparecen dos dimensiones interesantes para reflexionar sobre el arrendamiento popular y social: primero, lo que se está ofreciendo en términos de la unidad de vivienda, y segundo, su ubicación en la estructura urbana, sea en términos de accesibilidad o en términos de usos de suelo.

Tabla N.° 1
Desempeño del PAR desde su creación

Año	Valor contratado (millones de reales)	Cantidad		Valor medio por unidad habitacional	Población beneficiada	Empleos generados
		Emprendimientos	Unidades habitacionales			
1999	131 731	65	6 958	18 932,39	28 249	12 558
2000	614 058	251	31 005	19 805,14	125 880	58 195
2001	439 765	165	20 315	21 647,34	82 479	41 160
2002	741 773	200	30 261	24 512,53	122 860	69 999
2003	1 122 640	292	43 809	25 625,80	177 865	107 025
2004	867 439	186	33 195	26 131,64	134 772	82 696
2005	1 019 882	196	33 629	30 327,48	136 534	97 229
2006	1 271 621	219	40 198	31 633,94	163 204	121 220
2007	644 273	101	20 522	31 394,30	83 319	61 336
2008	437 883	55	11 915	36 750,62	48 375	41 744
2009	55 951	5	1 358	40 561,31	5 513	5 334
Total	7 347 022	1 735	273 165	27 938,41	1 109 050	698 497

Fuente: Municipalidad ciudad Rio de Janeiro – Caixa Econômica Federal, Governo do Brasil (2010)

En contraste con el PAR, el programa Mi Casa Mi Vida, que se puso en marcha en el año 2009, es un programa masivo de acceso a la propiedad.

Lo curioso de esta iniciativa es que, en cierto modo, ha provocado la paralización del PAR, no tanto por la caída de la demanda como por el hecho de que los constructores (el sector que produce bienes inmobiliarios) ven en este una oportunidad de actividad económica más rentable que en el PAR. Así, en 2009, el PAR registró una reducción drástica en el número de proyectos, y la Secretaría Nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda redireccionó el programa para las áreas centrales, proponiéndolo como un instrumento de recuperación de áreas degradadas. Aunque la reorientación aún no se ha producido, en la actualidad el PAR ha sido desplazado casi por completo por el programa Mi Casa Mi Vida.

Este programa tiene como meta la construcción de un millón de viviendas en tres años, estratificadas de la siguiente forma: cuatrocientas mil unidades de cero a tres salarios mínimos, cuatrocientas mil de entre tres y seis salarios mínimos y doscientas mil de seis a diez salarios mínimos. Con este fin, el programa incorpora un conjunto de incentivos fiscales en la tasa de interés, igualmente estratificados: de tres a cinco salarios mínimos se carga menos de la mitad de la tasa de interés del mercado inmobiliario, lo que significa un descuento de 23 mil reales (aproximadamente 11 mil dólares). Las tasas van aumentando sucesivamente y se acompañan de subsidios de alícuota y de la reducción de impuestos de materiales, así como de un conjunto de instrumentos fiscales para dar un salto en la producción masiva de viviendas en propiedad.

Para el sector de la construcción, las diferencias entre un programa y otro son poco significativas. Se bromea con que el nuevo plan para los estratos de cero a tres del programa Mi Casa Mi Vida no es el PAR, pero es "PARecido", lo que deja de manifiesto que, desde el punto de vista empresarial, la política de vivienda es una realidad sin grandes rupturas. De hecho, tal como el PAR no atendía a los estratos de cero a tres salarios mínimos (SM), hoy, tampoco todos los proyectos del programa Mi Casa Mi Vida que están siendo aprobados se destinan para esos estratos, y se concentran en una demanda popular más solvente (de más de cuatro SM). Un ejemplo: en Belo Horizonte, capital del estado de Minas Gerais, tenemos un gran proyecto con una oferta de viviendas por un valor de sesenta mil a ciento veinte mil reales (treinta mil a sesenta mil dólares). Encontramos la misma estrategia empresarial en la

metrópoli amazónica de Belém do Pará, donde casi todas las unidades de vivienda ofertadas por los empresarios de la construcción en el marco del programa Mi Casa Mi Vida tienen un valor que oscila entre 32 mil y cincuenta mil dólares para familias que reciben de cuatro a diez salarios mínimos. Estos dos casos son representativos de los proyectos que están siendo aprobados en el marco del programa Mi Casa Mi Vida.

El objetivo de este programa es producir un millón de viviendas en tres años: una producción masiva de viviendas en propiedad que, desde el punto de vista de la estructura urbana y del uso del suelo, constituye un verdadero "mar de casitas". La estructura de uso del suelo de los programas de vivienda de la última década es una realidad que se da no solo en las ciudades brasileñas, sino también en las mexicanas, salvadoreñas, chilenas y las de otros muchos países de la región.

El desplazamiento de la oferta masiva de viviendas hacia la periferia de la ciudad presenta serios problemas en su ajuste con las necesidades y hábitos de los sectores populares. En un libro que ya podemos considerar como un clásico de la reciente sociología urbana latinoamericana, Rodríguez y Sugranyes (2005) identifican la paradoja de los "con techo": la informalización del formal. En su evaluación del caso chileno, Rodríguez analiza los impactos urbanos y arquitectónicos de las viviendas de interés social producidas a lo largo de más de dos décadas en Chile. Su conclusión es clara: las viviendas producidas no están adaptadas a los modos de vida y las necesidades de los sectores populares, pero la cultura popular de producir y transformar las ciudades es activa y la gente va transformando los edificios y los espacios domiciliares y públicos según sus necesidades individuales y colectivas. Así, lo que era formal para los patrones urbanos va a ser transformado y clasificado como áreas y viviendas de informalidad urbanística.

La política de viviendas en Chile, paradigma de política pública de vivienda subsidiada que tenía como principal objetivo reducir los déficits de viviendas y eliminar la informalidad (barriadas y campamentos), en muy poco tiempo se transformó en una productora de nuevas formas de informalidad urbana. Otro estudio reciente sobre la realidad urbana chilena analiza el resurgimiento y la persistencia de los campamentos urbanos y llega a la conclusión de que las estrategias populares de volver a producir

o permanecer en campamentos están relacionadas con preferencias de localización de las familias populares, en abierta reacción ante la oferta de viviendas con subsidios en las periferias urbanas chilenas (Sabatini, 2007).

Sin embargo, las posibilidades de generar nuevos campamentos por la vía de las ocupaciones han disminuido drásticamente en casi todos los países latinoamericanos, como consecuencia de la reducción del número de suelos ocupables y del mayor poder de la policía urbanística y de los propietarios privados y públicos. Davis (2008) afirma que "ya no hay prácticamente más tierra libre, así [que] ya no hay prácticamente más procesos masivos de toma de tierras, de invasiones, de ocupaciones, y esa es una realidad de América Latina". Algunos indicadores sobre las tomas de tierra en América Latina refuerzan la afirmación de Davis y muestran que, con la clara excepción de Lima (Calderón, 2005), el ciclo de las grandes ocupaciones de tierras urbanas ya está inflexionando y las tomas de tierra han adquirido una dinámica de monetarización. Trabajos recientes demuestran que Argentina y Uruguay podrían ser otras dos excepciones, porque involucran procesos tardíos de urbanización informal vinculados al empobrecimiento creciente de los sectores urbanos (Cravino, 2006). Como dice Davis (2008): "ahora los recién llegados y las familias jóvenes tienen que negociar en el gigantesco mercado de tierra con pocas esperanzas de que los gobiernos permitan tomas de tierras generales".

La cuestión que se plantea, entonces, es cómo se incorporan a la ciudad las familias con ingresos inferiores a tres salarios mínimos y que, por lo tanto, están excluidos de los programas públicos. Estas personas no tienen más posibilidad que compartir, con un pariente o un amigo, una casa u hogar, o entrar en la ciudad por la vía del mercado, pero no del mercado formal, sino del mercado popular informal.

Mercados informales de suelo en América Latina

Desde la década del cincuenta, las ocupaciones de tierras urbanas han sido un elemento estructural clave para la reproducción de la vida urbana en las grandes ciudades latinoamericanas. Con la disminución de la magnitud

de la dinámica de toma de tierras, el mercado informal popular será el que cumpla ese rol y el que se transforme rápidamente en el mecanismo que garantice la paz social en las grandes metrópolis latinoamericanas. Dos datos muy sencillos revelan el problema de la reciente "nebulosa" del acceso de los pobres a la ciudad. El primero es una dimensión de naturaleza demográfica. En la siguiente tabla veremos la variación de la población urbana brasileña entre las décadas de 1980 y 2000, con tasas de urbanización descendientes a pesar de que durante ese período el crecimiento de la población urbana fue de 57 millones de personas. En pocas palabras, la inercia demográfica aumentó, en veinte años, la población urbana en Brasil hasta un nivel equivalente al de la población urbana actual de Francia o España. Esa población llega a las ciudades brasileñas y no encuentra una política pública de viviendas que permita el acceso al suelo urbano. Esa misma población tampoco tiene ingresos familiares para transformarse en una demanda solvente para el mercado formal. La solvencia es una verdadera "barrera de entrada" ya sea al mercado o a los programas de vivienda, ya que la puerta para acceder a esas dos formas de provisión de viviendas es tener ingresos familiares superiores a cuatro salarios mínimos.

Tabla N.° 2
Evolución de la población rural y urbana de Brasil entre 1950 y 2000

Total	2000	1996	1991	1980	1970	1960	1950
Urbana	137 953 959	123 076 831	110 990 990	80 437 327	52 097 260	32 004 817	18 782 891
Rural	31 845 211	33 993 332	35 834 485	38 573 725	41 037 586	38 987 526	33 161 506
%							
Urbana	81,25	78,36	75,59	67,59	55,94	45,08	36,16
Rural	18,75	21,64	24,41	32,41	44,06	54,92	63,84

Fuente: IBGE, censos demográficos

Con las restricciones a las prácticas históricas de ocupación y tomas populares de tierras urbanas, el mercado informal de suelo y viviendas será la nueva forma de entrada de las familias con menos de tres salarios mínimos de ingresos. Un ejemplo de la realidad del mercado popular informal en Brasil es la composición de su demanda por estratificación de los ingresos

familiares: el 80% del mercado de comercialización y de alquileres corresponde a familias con ingresos de hasta dos salarios mínimos. Hablamos del 85% del mercado informal cuando incorporamos a las familias de entre dos y tres salarios mínimos (Abramo, 2009).

Con estas evidencias, podemos decir que el mercado informal no solo tiene un carácter estructural, sino que ha cumplido un rol fundamental en la manutención de una paz social urbana en Latinoamérica en las últimas décadas. La hipótesis que presentaremos a continuación es que efectivamente hay un mercado y una economía inmobiliaria popular. El mercado informal ocupa un espacio donde las políticas públicas y el mercado formal no están presentes, y así cumple un rol complementario en el sistema de provisión de suelo en América Latina. La pregunta que haremos a modo de provocación, al final de esta presentación, es si en los mercados informales y en el saber popular de hacer ciudades existen potencialidades o virtudes que los diseños de política pública (formal) deberían incorporar, en particular en las instituciones de regulación y financiamiento de la provisión de suelo urbano. Tal provocación o potencialidad es una cuestión que imaginamos abierta y que seguirá estándolo como un tema emergente del debate urbano latinoamericano.

Una primera aproximación a los submercados en los asentamientos populares informales (API)

El mercado de tierras informal puede ser clasificado en dos grandes submercados: uno popular, de los loteos, cuyo producto clásico son los lotes que varían en dimensión, accesibilidad y topografía (son las variaciones del producto de las urbanizaciones piratas); y otro en los asentamientos populares consolidados, con una enorme diferenciación de productos ofertados: apartamentos, casas de un piso, casas de dos pisos, viviendas pequeñas y grandes, construidas con materiales de edificación muy diferentes, etc. Hay todo un abanico de productos ofertados en ese mercado (asentamientos consolidados donde existe compra, venta y arriendo de inmuebles). Estos dos mercados están articulados y configuran una estructura de oferta y demanda regular.

Tradicionalmente, la literatura de la economía del uso de suelo usa el criterio de "sustitutabilidad" de los bienes raíces y/o inmobiliarios para definir dichos submercados. Utilizando un conjunto de criterios que vamos a presentar a continuación, podemos, en términos esquemáticos, clasificar el mercado popular informal de suelo urbano de la siguiente manera:

1. Submercado de loteos (urbanizaciones piratas)
   - Clandestinos
   - Irregulares
2. Submercado en los API consolidados
   - Residencial
     - Comercialización
     - Alquiler
   - Comercial
     - Comercialización
     - Alquiler

Incorporamos la definición de "insustitutabilidad" como una de las variables claves para una construcción axiomática de los estudios sobre la estructura del mercado, y analizamos otros elementos que consideramos importantes para definir una primera fractura del mercado informal. Así, identificamos como elementos determinantes de la estructura del mercado los siguientes: características de la oferta y de la demanda de suelo, poder de los agentes económicos del mercado (oferta y demanda), características comunicativas del mercado (asimetrías y transparencias de información), características de los productos (homogéneos o heterogéneos), externalidades (exógenas o endógenas), racionalidades de los agentes (paramétrica, estratégica, etc.) y ambiente de la toma de decisión (riesgo probabilístico o incertidumbre radical). La identificación de estas variables aproxima conceptualmente nuestro abordaje del mercado informal al tratamiento moderno de la teoría económica del mercado, permitiendo, por lo tanto, identificar conceptualmente las particularidades y las semejanzas del mercado informal de suelo con los otros mercados formales de la economía (Abramo, 2011a). A partir de estas variables procuramos identificar diferencias substantivas en los mercados de tierra informal, a fin de establecer una primera aproximación de la definición de submercados informales. El resultado del ejercicio puede ser visto en el siguiente cuadro, que permite definir dos grandes submercados de suelo informal: 1) submercado de loteos y 2) submercado de áreas consolidadas (Abramo, 2003; 2009).

Cuadro N.° 1
Marco comparativo de las características del mercado informal de loteos y del mercado informal en asentamientos populares consolidados
Taxonomía de los submercados

	Loteos	Asentamientos consolidados
Estructura de mercado	Oligopólica	Competencia con mercado "racionado"
Agente dominante y determinación de precios	Fraccionador con capacidad de imponer *mark up* urbano	Comprador ("entrante") y vendedor ("saliente") (tensión entre oferta y demanda)
Asimetría del poder de mercado	Fuerte	Variable
Característica de producto	Homogeneidad relativa (lote) con variaciones de la ubicación y metraje	Heterogeneidad
Externalidades	Exógenas (jerarquía de accesibilidad más características físicas y topográficas)	Endógenas más exógenas
Racionalidad y anticipación	Estratégica con información incompleta (juego de la anticipación de infraestructura)	Pluralidad de racionalidades y objetivos de anticipación
Información	Incompleta e imperfecta (riesgo)	Asimetría informacional e imprevisibilidad (incertidumbre radical)

Fuente: elaboración propia

El primero de los submercados (loteos) está, en gran medida, definido por una estructura oligopólica de mercado, en cuanto el segundo (áreas consolidadas) presenta una estructura competitiva, pero con una oferta racionada; esto es, la oferta en el submercado de áreas populares informales (API) consolidadas es inelástica en relación al aumento de la oferta. Como

veremos adelante, en la descripción del circuito perverso de retroalimentación de los submercados, esa característica de no-elasticidad tendrá un papel importante en el crecimiento de los precios informales en áreas consolidadas, provocando que algunas familias se trasladen a la periferia por la puerta de acceso del mercado informal de loteos. En otras palabras, la no-elasticidad de la oferta en el submercado en áreas consolidadas generará una demanda potencial para el submercado de loteos informales.

Los dos submercados de suelo informal pueden ser identificados en la estructura urbana de la ciudad en áreas bien precisas y con distintas funcionalidades en el proceso de vertebración urbana. En el primer submercado opera el fraccionamiento de predios en la periferia de las ciudades, constituyéndose en el principal vector de expansión de la malla urbana y de la dinámica de periferización precaria, cuya característica principal en las grandes ciudades latinoamericanas es la inexistencia (o precariedad) de infraestructura, servicios y accesibilidad.

La lógica de funcionamiento de ese mercado de loteos es oligopólica, así como lo es la formación de sus precios, pero las prácticas de definición de los productos y de su financiamiento nos remiten a las tradiciones mercantiles premodernas, donde la "personificación opaca" adquiere un papel importante de ajuste de la oferta de las preferencias y la capacidad de gasto de la demanda (Abramo, 2011a).

La estructura oligopólica en la formación de los precios es uno de los factores de la alta rentabilidad mercantil de esa actividad, pero la flexibilidad en el ajuste de los productos y en la adecuación familiar de las formas de financiamientos informales es un factor de atracción para los sectores populares. Estas dos características articulan el aspecto de modernidad oligopólica y de flexibilidad posmoderna en relación a la oferta de lotes informales con una dimensión tradicional de personalización de la relación mercantil, definido un nexo moderno-tradicional de naturaleza nueva en el mercado informal que asegura su atracción tanto para los "urbanizadores piratas" cuanto para la demanda popular. Los productos de ese submercado de loteos son relativamente homogéneos, y sus principales factores de diferenciación nos remiten a dimensiones físicas, topográficas y a las externalidades exógenas relativas a la posición del loteo en la jerarquía de accesibilidades y de infraestructuras urbanas. En este sentido, la producción informal de lotes puede adquirir una cierta economía de escala, aunque la temporalidad de la venta de estos lotes es muy inestable y depende de factores externos a las variables del propio mercado informal.

La lógica de formación de los precios en el submercado de loteos informales obedece a una suma de factores que, juntos, definen el precio final de los lotes informales. A grandes rasgos, a continuación enumeramos los determinantes de los precios en el submercado informal de loteos (Abramo, 2011a):

1. Factor ricardiano clásico vinculado a los factores de los costos de fraccionamiento del predio. Las características topológicas y topográficas determinan costos de fraccionamiento diferenciados que serán incorporados al precio final del lote informal.
2. Factor thuneniano de localización. El factor localización del loteo en relación a su accesibilidad y la centralidad ponderada por los medios de transporte disponibles también está incorporado en el precio final del lote.
3. Factor de anticipación de infraestructura y de servicios futuros. El loteador, al buscar lotes sin infraestructura urbana y al no proveerla para sus eventuales compradores, anticipa que el poder público asumirá esas acciones en el futuro. Así, los loteadores anticipan el valor futuro de un área provista de infraestructura por el poder público y cobran hoy lo que será ofertado en el futuro. Esta ganancia de anticipación varía en función de los cálculos del tiempo medio que le tomará al poder público la provisión de infraestructura y servicios urbanos básicos. Como veremos más adelante, el factor de anticipación será uno de los componentes más importantes de la ganancia de fraccionamiento del predio, y este conduce a los loteadores a buscar parcelas baratas y con poca accesibilidad e infraestructura, pues esto permite un mayor margen de ganancia de anticipación para el agente que fracciona el predio. En términos espaciales, esto significa una búsqueda continua de nuevas áreas periféricas y, por lo tanto, un desplazamiento continuo de la frontera urbana ocupada a partir del uso urbano (o periurbano) informal.

4. Factor de ajuste de mercado. Este factor es un multiplicador o reductor de los precios en función de la concurrencia oligopolista entre los loteadores y/u otros submercados informales y formales. La relativa opacidad o transparencia del mercado de lotes informales puede servir como ponderadora de los reductores y multiplicadores, pues cuanto más opaco es el mercado en términos informacionales, menor es el peso de este factor en la determinación del precio final.
5. Factor de facilidad y de flexibilidad en los términos de contratación de créditos informales. La mayor facilidad y flexibilidad en el acceso a un lote a partir de contratos informales de endeudamiento familiar (crédito) genera un interés (o protoganancia financiera) de naturaleza informal. Este interés informal no está vinculado a las tasas básicas de crédito de la economía formal (tasa de interés fijada por un banco central y practicada por los agentes financieros formales), sino que será incorporado al precio final del lote.

Podríamos agregar los factores de naturaleza macro o mesoeconómica, tales como el volumen de empleo, la distribución de la renta, etc., pero esos factores, en general, apenas desplazan para arriba o para abajo el gradiente de los precios relativos del suelo (Abramo, 2007a). En nuestra perspectiva de relacionar el funcionamiento del mercado de suelo (formal y informal) con la producción de la forma urbana, lo importante son los precios relativos, esto es, la variación de un precio en una localización-espacialidad particular en relación a los otros precios-localizaciones (Abramo, 2011b).

Así, podemos sugerir que la estrategia de los loteadores informales siempre será buscar parcelas con el fin de fraccionarlas, minimizando los costos de fraccionamiento y maximizando los factores que les permitan apropiarse de las riquezas producidas por la variación de los precios relativos del suelo urbano. En estas condiciones, la mejor estrategia desde el punto de vista espacial es la búsqueda de terrenos baratos y sin infraestructura en la franja de la ocupación urbana de suelo. El resultado en términos de producción de la forma de ocupación de suelo de la ciudad es una tendencia a la extensión continua, produciendo una estructura difusa de territorialidad de la informalidad urbana. En pocas palabras, el funcionamiento del

submercado de loteos informales promueve la extensión del uso del suelo y su resultante es la producción de una forma difusa de territorio informal.

El submercado de las áreas populares informales consolidadas presenta características bien distintas a las del submercado de loteos. Expusimos algunas de ellas en el cuadro comparativo que establecía la distinción entre los dos submercados informales y no vamos a desarrollar esas diferencias en este trabajo (ver Abramo, 2003; 2009), pero queremos resaltar que las externalidades endógenas positivas en los asentamientos populares informales consolidados son muy importantes en la formación de los precios.

Creemos que existen dos externalidades endógenas muy valoradas en el mercado informal de esos asentamientos. A la primera la denominamos "externalidad de libertad urbanística y constructiva", y es la que permite al comprador de un inmueble informal ejercer un derecho de uso del suelo (fraccionamiento y/o suelo creado) que no está regulado por los derechos urbanísticos y de propiedad de la legalidad vigente del sistema jurídico-político del Estado.

La posibilidad de hacer un uso del suelo de forma más intensiva, sin la mediación del Estado, puede ser vista como una libertad para aquel que tiene la posesión o propiedad informal, ya sea de un lote como de una edificación. Esa externalidad (libertad urbanística) será incorporada en los precios finales del mercado informal en áreas consolidadas y también será un atractivo para la demanda de ese mercado (Abramo, 2009; 2011a). Utilizando la terminología tradicional, podemos decir que la libertad urbanística y constructiva es una ventaja comparativa importante en relación al mercado formal de suelo, y al ser ejercida promueve un proceso de compactación en los asentamientos populares informales.

Una segunda externalidad endógena positiva en los asentamientos populares informales consolidados se refiere a lo que denominamos "externalidad comunitaria" (Abramo, 2009). Esta es el resultado de una economía de reciprocidades, donde las familias tienen acceso a los bienes y servicios a partir de relaciones de don y contra-don, en las que no desembolsan valores monetarios para acceder a ciertos bienes y servicios (Caillé, 2000). La externalidad comunitaria es sustentada por redes sociales y manifiesta dinámicas de proximidad organizada que permiten interacciones interfa-

miliares y de amistad, las cuales se reproducen temporalmente en los lazos de don y contra-don (Bagnasco, 1999). Estos lazos establecen una dinámica de intercambios basados en relaciones de confianza y de lealtad (Pelligra, 2007; Bruni, 2006).

La condición para entrar en esa economía de reciprocidades (que, como indicamos, garantiza el acceso a bienes y servicios sin comprometer una parte de los recursos monetarios familiares) es habitar en un asentamiento popular informal y tener relaciones de reciprocidad en ese barrio. Así, esa externalidad comunitaria tiende a ser capitalizada en los precios del suelo y es capturada por los vendedores del submercado en API consolidados (Abramo, 2009). Para la discusión sobre la forma de la territorialidad informal, insistimos en que el factor proximidad es un elemento valorado por el mercado informal de suelo. La demanda en ese mercado busca las externalidades de libertad urbanística y constructiva junto a la externalidad comunitaria.

El resultado concreto de la práctica de esta externalidad es la compactación del territorio informal de los asentamientos populares con el fraccionamiento de los lotes, el aumento de la densificación predial y familiar, y la tendencia a la verticalización informal. De la misma manera, la existencia y el mantenimiento de las externalidades comunitarias dependen de la dinámica de aglomeración territorial y de los lazos sociales (redes) que se forman a partir de esta aglomeración. Así, las dos externalidades positivas más importantes del submercado informal de suelo en áreas consolidadas promueven y se nutren de la compactación espacial.

Cuadro N.° 2
Estrategias de los agentes de los submercados informales de suelo urbano

1. Submercado de asentamientos consolidados
Economía de la proximidad (estructura compacta)
2. Submercados de loteos
Economía de reducción de costos (estructura difusa)

Fuente: elaboración propia

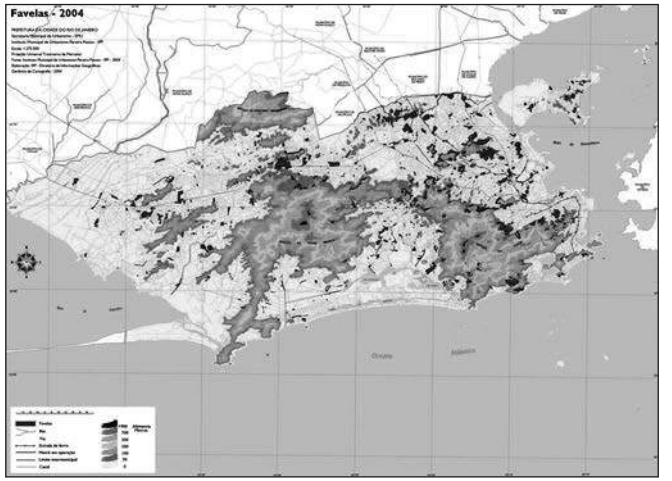
Por lo expuesto, podemos plantear la hipótesis de que el funcionamiento del submercado informal en los API consolidados está estimulado por una búsqueda de efectos de aglomeración de compactación cuyo resultado, en términos de uso del suelo, es una intensificación del mismo y, por lo tanto, una compactación del territorio informal consolidado.

Un tercer factor que incide en el proceso de compactación de las áreas consolidadas informales es el crecimiento, en las dos últimas décadas, de los costos de transporte, lo cual se refleja en un mayor peso de este rubro en el presupuesto familiar de los sectores populares. El fenómeno de las "súper-periferias" revela su aspecto perverso y de inequidad social, como en el creciente gasto familiar en relación a los costos de traslado. Como respuesta, estos grupos sociales pueden llegar a tomar la decisión de cambiar su domicilio hacia áreas con mayor accesibilidad. Los datos censales en muchos países revelan lo que podríamos llamar el "retorno" de los pobres al centro, y, en la mayor parte de los casos, esto se hace por la vía del mercado informal en las áreas consolidadas.

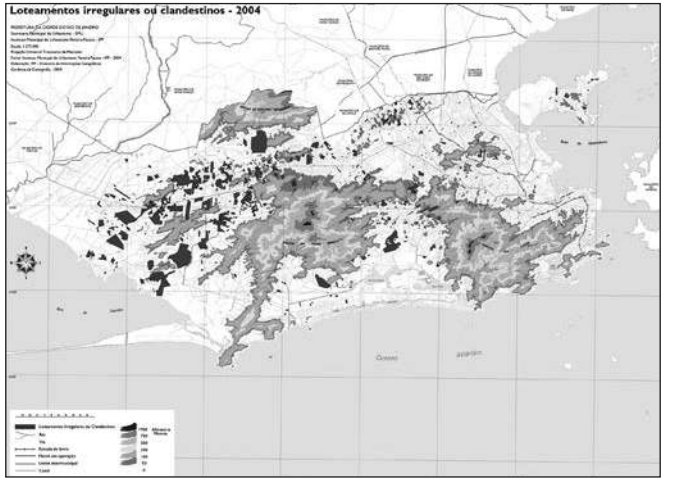
Como expusimos anteriormente, el submercado informal en las áreas consolidadas se divide en dos submercados: el submercado de comercialización (compra y venta de lotes, casas y departamentos) y el submercado de alquiler. Ante la imposibilidad de ocupar suelo en las áreas centrales y de tener acceso al suelo formal, el mecanismo social de los pobres para retornar a la centralidad será el mercado informal de comercialización y de alquiler.

Así, cuando el submercado de asentamientos consolidados funciona, la estructura se compacta y los dos submercados marchan simultáneamente, lo que desemboca en una estructura apretada de favelas y una estructura difusa de urbanizaciones piratas. En la medida en que los dos submercados funcionan, se agrupan y se extienden (ver Mapas N.° 1 y N.° 2). Por tanto, la estructura urbana resultante del funcionamiento del mercado popular es una nueva estructura de uso del suelo, compacta y difusa a la vez. Así es la ciudad latinoamericana.

Mapas N.° 1 y N.° 2
Cartografía de los submercados informales de suelo
en la ciudad de Río de Janeiro



Fuente: Prefectura de la ciudad de Río de Janeiro (2005)



Fuente: Prefectura de la ciudad de Río de Janeiro (2005)

La conclusión en términos de producción de la territorialidad informal que llegamos a verificar en cuanto a las formas de funcionamiento del mercado informal de suelo son evidentes: el submercado en API consolidados promueve una "ciudad informal" compacta, en cuanto el submercado de loteo produce una "ciudad informal" difusa. En otras palabras, el funcionamiento del mercado informal de suelo para los sectores populares produce una estructura urbana COM-FUSA (compacta y difusa simultáneamente) (Abramo, 2011b).

En los apartados que siguen presentamos algunos resultados de una investigación comparativa entre metrópolis brasileñas (Abramo, 2006a) y latinoamericanas (Abramo, 2006b).

La oferta de viviendas de comercialización y alquiler

Es importante reconocer que la composición de la oferta del mercado informal de suelo (MIS) tiene dos dimensiones: comercialización para la venta y para el alquiler. El predominio de un submercado en relación al otro define diferentes formas de tenencia informal. Los resultados de la composición de la oferta del MIS en los asentamientos consolidados no son los mismos para todas las ciudades latinoamericanas; en Buenos Aires y Bogotá predomina el arrendamiento (Parias, 2008); en México, la comercialización; en Perú, el arrendamiento y la comercialización; en Venezuela, el alquiler; en Río de Janeiro y otras ciudades brasileñas (ver Tabla N.° 4), el alquiler y la comercialización. El peso del alquiler popular en los asentamientos consolidados que identificamos en Río de Janeiro también está presente en otras metrópolis latinoamericanas, por lo que se puede decir que no es una idiosincrasia brasileña. En realidad, es un rasgo característico de la dinámica de producción y reproducción de la estructura urbana popular latinoamericana.

Tabla N.° 3
Tipo de submercado residencial predominante en los API (2006)

País	Submercado
Argentina	Alquiler
Colombia	Alquiler
México	Comercialización
Perú	Alquiler/Comercialización
Venezuela	Alquiler
Brasil	Comercialización

Fuente: Abramo (2006b)

Es interesante constatar que al comparar esta distribución con los datos del mercado formal en Río de Janeiro los resultados son semejantes. La distribución es de un 52% de alquileres y un 47% de comercialización. Esta composición del mercado residencial de alquiler y de comercialización que encontramos en el mercado formal también está presente en el informal. Los datos de algunos trabajos anteriores que comparan la evolución 2002, 2006 y 2009 de la participación del mercado de alquiler popular en la ciudad de Río de Janeiro muestran que la participación del mercado de alquiler aumentó en los asentamientos populares en el intervalo de 2002 a 2009, al pasar del 41% al 62% de la participación en el mercado informal en los asentamientos consolidados (Abramo, 2007b).

Estos datos reflejan el peso creciente del alquiler en el mercado informal en los asentamientos populares. Lo que esto significa es que cada vez hay más gente que entra en los asentamientos consolidados por la vía del alquiler y no por la vía de la compra de un inmueble. Se desmiente, por tanto, otro mito en relación con la idea de que en las favelas solo hay familias de propietarios. La cuestión que se plantea es: si la proporción de la tenencia de propiedad o alquiler es semejante en las favelas y en los barrios formales contiguos a ellas, entonces, ¿por qué pensamos políticas de alquiler para el mercado formal pero, sin embargo, no para el mercado popular?

Tabla N.° 4
Mercado informal: transacciones efectivamente realizadas (Brasil, 2006)

Ciudad	Alquiler	Compra	Total
Belém	54,32	45,68	100,00
Brasilia	59,00	42,00	100,00
Porto Alegre	7,69	92,31	100,00
Recife	79,08	20,92	100,00
Río de Janeiro	66,23	33,77	100,00
Salvador	59,80	40,20	100,00
Santa Catarina	60,57	39,43	100,00
São Paulo	68,74	31,26	100,00

Fuente: Abramo (2006a)

Otro aspecto interesante que surge de la comparación de los datos censales oficiales del año 2000 con los datos censales de la investigación en 2009 en algunas favelas es que se observa un crecimiento significativo del número de domicilios y de edificaciones. Los datos parecen confirmar que el crecimiento del número de inmuebles está relacionado con el aumento del mercado de arrendamiento popular en esos asentamientos consolidados.

Vivir en los territorios populares en las súper-periferias supone un costo de desplazamiento enorme para los pobres e implica vivir sin servicios de comercio y con la precariedad del mercado de trabajo, puesto que el mercado informal de trabajo se concentra en las centralidades primaria y secundarias de la ciudad. Por tanto, se está produciendo un retorno de los pobres a las áreas de mayor centralidad, y ese retorno se hace por la vía del mercado de alquiler popular. Entonces, cuando la demanda inmobiliaria informal crece, la oferta responde y aumenta el número de casas disponibles para alquiler; esa es, justamente, la variación del stock inmobiliario en los asentamientos consolidados. Como ya se había mencionado, la demanda llega hasta tres salarios mínimos y no solamente en Río de Janeiro, sino en todas las metrópolis brasileñas. Es interesante destacar que se ha dado una variación en Río de Janeiro entre 2002 y 2006, pues la participación de los más pobres ha aumentado y la participación de los menos pobres

ha caído. Esto indica que el estrato de dos a tres salarios mínimos ha disminuido su participación en el mercado de arrendamiento popular y la participación del estrato de menos de dos salarios mínimos ha aumentado.

Actividad económica de los arrendatarios

Los resultados en casi todas las metrópolis brasileñas muestran que más de la mitad de los arrendatarios tienen trabajo remunerado. ¿En qué sector? 30% en el sector comercio y 40% en el de servicios. Estos sectores suman el 70% de la gente que arrienda en los asentamientos consolidados: se trata de trabajadores que pagan el alquiler con su remuneración. Por tanto, hay una relación contractual entre los arrendadores, los propietarios de las casas y los arrendatarios. Se revisó si en la ciudad de Río de Janeiro la distribución entre quienes tienen trabajo remunerado y quienes no era más o menos homogénea, para ver si había una relación con la ubicación, pero no la hay; la distribución es bastante uniforme. En la favela de Senador Cámara, bastante lejos del centro (a más de veinte kilómetros), hay un porcentaje muy importante de trabajadores con trabajo remunerado.

Tabla N.° 5
Trabajo remunerado

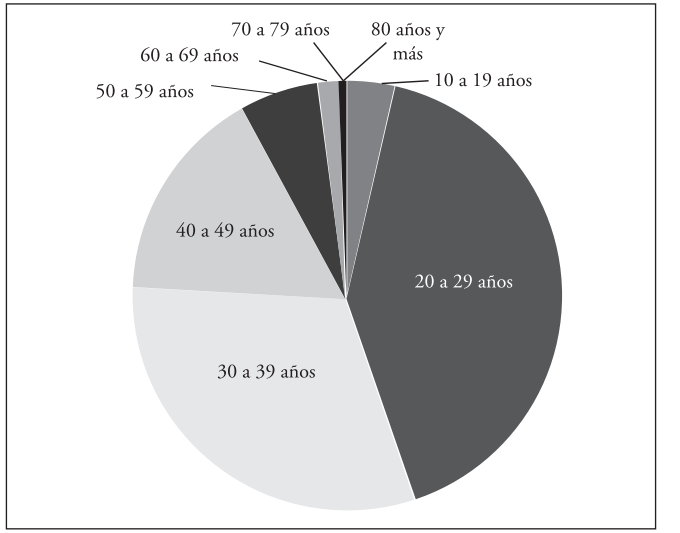
País	Sí	No	Blanco	Total
Argentina	63,52	29,10	7,38	100,00
Brasil	89,22	9,80	0,98	100,00
Colombia	84,19	11,95	3,86	100,00
Perú	74,21	20,00	5,79	100,00
Venezuela	52,85	25,22	21,93	100,00
Total	69,68	20,50	9,83	100,00

Fuente: Abramo (2006b)

Edad y género de los arrendatarios

En América Latina, por lo general, las personas que arriendan tienen entre 20 y 29 años, mientras que el grupo de entre 30 y 39, aunque también arrienda, se inclina hacia la compra. Es interesante que, al comparar el año 2002 con el 2006, en la ciudad de Río de Janeiro, la franja de 20 a 29 años registra un aumento de casi diez puntos porcentuales, lo que significa que los segmentos de más edad están participando menos de ese mercado de arriendo.

Gráfico N.° 1
Edad de los arrendatarios del mercado informal (Brasil, 2006)



Fuente: Abramo (2006a)

La composición por género también es un elemento clave para entender el mercado de vivienda y el mercado de suelo. Hay una diferencia importante en las estrategias y elecciones en función de que la cabeza de familia sea hombre o mujer. Por ejemplo, en Brasil, el 56% de los arrendatarios es de hombres, mientras que el 44% restante corresponde a jefes mujeres. En la

comercialización del sector formal, las mujeres jefes de familia no llegan al 18%, pero eso es menos de la mitad que en el mercado popular, por lo que la presencia de las jefes de familia mujeres en ese mercado es muy importante. El mismo comportamiento se detecta en las metrópolis brasileñas y en las ciudades de Buenos Aires, Bogotá, Lima y Caracas. Lo que quiere decir que las mujeres son un elemento clave en cualquier política de vivienda, sobre todo de vivienda social, y por tanto deben considerarse como un componente clave. En la investigación se procuró mirar si había algún patrón espacial en esta distribución por género, pero no lo hay: la distribución es uniforme en la mancha de la ciudad.

Tabla N.° 6
Mercado de alquiler por sexo

País	Hombres	Mujeres	Blanco	Total
Argentina	47,34	52,05	0,61	100,00
Brasil	61,27	38,73	0,00	100,00
Colombia	49,08	49,82	1,10	100,00
Perú	53,16	45,79	1,05	100,00
Venezuela	38,69	60,45	0,86	100,00
Total	47,28	51,92	0,80	100,00

Fuente: Abramo (2006b)

Tipo de bien arrendado

En todas las metrópolis brasileñas, más del 70% del mercado de alquiler popular es de casas. En todos los asentamientos de la ciudad de Río de Janeiro aparece una preferencia clara por este tipo de inmueble. En cuanto al número de cuartos, prácticamente la mitad de los inmuebles arrendados en el mercado popular en Brasil son de uno solo. En América Latina hay ciertas variaciones respecto del objeto predominante a ser arrendado en ese mercado popular: en Argentina y Brasil, un dormitorio; y en Bogotá

y México predominan dos. Así que tampoco hay un patrón espacial con respecto a esta variable.

Tabla N.° 7
Producto dominante en el mercado de arriendo

País	Producto dominante
Argentina	1 cuarto (89,8%)
Brasil	1 cuarto (79,4%)
Colombia	2 cuartos (42,7%)
México	2 cuartos (42,2%)
Perú	1 cuarto (56,2%)
Venezuela	1 cuarto (40,3%) / 2 cuartos (38,4%)

Fuente: Abramo (2006b)

Siguiendo con las características del bien, la mayor parte de las casas de alquiler no ocupan todo el lote, sino que tienen patio interno. Adicionalmente, al observar si existe más de un hogar en el lote, encontramos que el 70% tiene al menos dos.

En lo que respecta a la topología, la imagen que se tiene de las favelas brasileñas es que están todas en pendientes, pero esto no es realmente así. Más del 60% del arrendamiento se encuentra en un área plana. Además, entre 2002 y 2006 se evidenció un crecimiento porcentual del arriendo en áreas planas y una disminución del porcentaje de arriendo en áreas de pendiente.

El estado de conservación de los bienes inmuebles en alquiler es otro aspecto que sorprende. En la investigación, este factor no era autodeclarado, sino que los estudiantes de arquitectura tenían un conjunto de criterios para evaluarlo. Los resultados fueron: 7% muy bueno, 46% bueno, 39% regular, 3% malo y 5% muy malo. El estado de la mitad de los inmuebles en arriendo está clasificado entre regular y muy malo, pero el de la otra mitad se considera bueno y muy bueno. Esto fue una sorpresa, pues la imagen que se tenía respecto al arrendamiento popular era la de casas con muy mal estado de conservación.

Funcionamiento del mercado

Varios factores intervienen en el funcionamiento del mercado de arrendamiento popular. Como puede verse en la Tabla N.° 8, la proximidad es uno de los factores de atracción más importantes porque supone estar cerca de la familia y los amigos, así como de los servicios y el empleo. Como lo vemos en la Tabla N.° 8, este mercado tiene lo que los economistas llaman una asimetría informacional.

¿Cómo se entera la gente de que una casa está en oferta para arriendo? La mayoría declara que a través de amigos y familiares. Por tanto, no se trata de información perfecta. Esta circula de boca en boca por redes familiares o de amigos, lo que nos proporciona un dato importante: ese mercado tiene un elemento "cara a cara" que estructura su funcionamiento. Es decir, yo alquilo una casa porque un amigo o un pariente me dice que alguien está alquilando esa casa y, por tanto, de cierta forma, lo conoce. Esto significa que hay una pérdida del anonimato, una característica del mercado formal. En este último, cuando se va a vender una casa, se lo hace a precio de mercado, y amistades aparte, pues negocio es negocio. Hay, por tanto, un anonimato en las relaciones de mercado, y el mercado de arrendamiento popular lo rompe. La comunicación cara a cara introduce una relación de confianza y lealtad ("yo confío en ti porque creo que serás leal conmigo"), y así se establecen los contratos de arrendamiento.

Aun más, en esos contratos, como hay una relación de confianza y lealtad de relaciones interpersonales, se da una flexibilización de las condiciones e incluso de los pagos, en función de la fluctuación de los ingresos de la familia arrendataria. Si estoy en el mercado informal de trabajo y recibo la mitad de lo que recibí el mes pasado, no puedo pagar el alquiler entero; entonces surge lo que los economistas llaman un contrato inconcluso, incompleto, que es el tipo de contrato más sofisticado.

Tabla N.° 8
Información sobre el inmueble alquilado

Cómo obtuvo la información del inmueble alquilado	Argentina	Colombia	Perú	Venezuela	Brasil
En blanco	1,43	0,92	6,84	1,73	0,49
Múltiples respuestas	0,82	2,39	2,11	0,17	0,00
No se aplica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Anuncio en el espacio público	4,51	25,55	14,21	3,63	11,76
Anuncio en un establecimiento comercial del barrio	1,02	2,21	1,58	0,52	0,00
Asociación de vecinos	0,20	0,00	0,00	1,73	1,96
Boca a boca	25,00	18,75	18,95	12,44	8,82
Corredor inmobiliario	0,61	0,00	0,00	1,04	2,45
En la prensa	0,20	0,55	0,53	1,73	0,00
Por amigos o parientes	66,19	49,63	55,79	77,03	74,51
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Abramo (2006b)

Conclusiones

Para terminar, proponemos algunas conclusiones preliminares que se derivan de la investigación comparada de los asentamientos populares en áreas consolidadas de las ciudades latinoamericanas.

El primer elemento de reflexión se refiere a las oportunidades económicas que ofrece el mercado informal en comparación con los productos ofrecidos por los programas públicos de vivienda. Estas remiten a tres factores principales: a) las redes sociales y la proximidad (a trabajo, amigos y familiares); b) la existencia de comercio y servicios en los asentamientos populares; y c) la rentabilidad para las familias que ofertan inmuebles para su alquiler (uso más intensivo de su lote).

El segundo elemento de reflexión se refiere a la competencia salvaje del mercado informal de alquiler, que se manifiesta en: a) la oferta de viviendas con bajos niveles de habitabilidad (calidad de las viviendas y hogares compartidos; "precariedad del precario"); b) el retorno de los tugurios (verticales y horizontales), conventillos y otras formas de provisión precaria típicas de fines del siglo XIX; y c) la necesidad de introducir mecanismos de regulación del mercado de arriendo popular.

El tercer elemento de reflexión tiene que ver con las oportunidades que se derivan de incorporar la economía inmobiliaria popular en la política de provisión de viviendas sociales. Estas están asociadas con las ventajas comparativas de: a) la oferta de centralidad y de economías de proximidad y reciprocidad; b) la introducción de relaciones contractuales de confianza-lealtad y el "cara a cara" en las relaciones mercantiles (ruptura del anonimato del mercado); c) flexibilidad en los contratos en función de las fluctuaciones de los rendimientos de los arrendatarios; d) importancia del arriendo como complemento del rendimiento familiar popular; e) capacidad de respuesta a la demanda (elasticidad) que genera empleo en los barrios populares (construcción por encargo popular); y f) mercado de arrendamiento que dinamiza el comercio y los servicios locales (potenciación de la economía popular local).

Finalmente, el cuarto elemento de reflexión señala las nuevas formas de relación entre el Estado regulador y los territorios populares bajo la perspectiva del reconocimiento. Este aspecto conlleva: a) reconocer las identidades territoriales populares y sus formas locales de regulación; b) reconocer el rol de las autoridades locales y sus mecanismos de mediación en conflictos contractuales; c) reconocer los progresivos procesos de construcción y sus particularidades históricas; d) reconocer las reglas y normas implícitas de la producción y reproducción del ambiente construido popular; e) establecer criterios de habitabilidad y urbanísticos mínimos como marco general del funcionamiento de la economía inmobiliaria popular; y f) establecer líneas de subsidios a la producción y demanda para los mercados de arrendamiento popular.

Bibliografía

Abramo, P. (Ed.) (2003). *A cidade informal*. Río de Janeiro: Sette Letras.

——— (2006a). "Características estruturais do funcionamento do mercado informal de solo nos assentamentos informais consolidados das grandes cidades brasileiras". Río de Janeiro: HABITARE / FINEP / Caixa Econômica Federal, Governo do Brasil. Informe de investigación.

——— (2006b). "Características estruturais o funcionamento do mercado informal de solo nas grandes metrópoles latino-americanas". Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. Informe de investigación.

——— (2007a). *A cidade caleidoscópica*. Río de Janeiro: Bertrand do Brasil.

——— (2007b). *Alugo uma casa: o crescimento do mercado de locação informal na cidade do Rio de Janeiro*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. Mimeo.

——— (Ed.) (2009). *Favela e mercado*. Porto Alegre: ANTAC / FINEP / Caixa Econômica Federal-Governo do Brasil.

——— (2011a). *O capital misterioso: a teoria econômica da favela*. Río de Janeiro: Ed.OIPSOLO. (En prensa).

——— (2011b). *La producción de las ciudades en América Latina: mercado inmobiliario y estructura urbana.* Quito: FLACSO-Ecuador.

Bagnasco, A. (1999). *Tracce di comunità*. Bolonha: Il Mulino.

Bruni, L. (2006). *Reciprocità. Dinamiche di cooperazione economia e società civile*. Milán: Bruno Mondadori.

Caillé, A. (2000). *L'antropologie du don*. París: Desclée de Brouwer.

Calderón (2005). *La ciudad ilegal. Lima del siglo XX*. Lima: Universidad San Marcos.

Cravino, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines, Argentina: Universidad General Sarmiento.

Davis, M. (2008): "Entrevista com Mike Davis". *Revista Margem Esquerda* N.° 12.

Parias, A. (2008). "El mercado de arrendamiento en los barrios informales de Bogotá, un mercado estructural". *Revista Territorios* N.º 18-19, diciembre.

Pelligra, V. (2007). *Il paradossi della fiducia. Scelte razionali e dinamiche interpersonali*. Bologna: Il Mulino.

Rodríguez, A. y A. Sugranyes (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social.* Santiago: Ediciones SUR.

Sabatini, F. (2007). "Vivir en campamentos: preferencias de localización residencial en Santiago de Chile". En *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Smolka y Mullahy (Eds.). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

La ciudad informal: ¿precariedad persistente o hábitat progresivo?

Emilio Duhau*

Resumen

En este texto se analiza, con base en el caso de la ciudad de México y su zona metropolitana, la evolución en el mediano y largo plazos del hábitat urbano resultante de procesos de urbanización irregular. En primer término se discute el papel desempeñado en tales procesos por los programas de regularización de la propiedad. A continuación se caracterizan la dinámica del mercado irregular del suelo y los procesos de producción informal de la ciudad asociados a dicho mercado. En tercer lugar, con base en un conjunto de indicadores construidos a partir de datos censales y de un sistema de información geográfica, se describe el papel de la urbanización informal a escala metropolitana y se muestra cómo el hábitat resultante, las *colonias populares*, funciona como un hábitat *progresivo*. Finalmente, se discute el futuro de la ciudad informal en el contexto metropolitano, así como los alcances y límites de su progresividad.

Palabras clave: ciudad informal, mercado del suelo, regularización, hábitat progresivo, ciudad de México.

Abstract

In this text I analyze, based on the case of Mexico City and its metropolitan area, the mid-term and long-term evolution of the urban habitat resulting from the irregular urbanization processes. Firstly I discuss the role played in such processes by the programs of ownership regularization. Next, I characterize the dynamic of the irregular land market and the processes of informal production of the city associated to said market. Thirdly, based on the sum of indicators built from census data and a system of geographical information, I describe the role of informal urbanization at a metropolitan scale and show how the resulting habitat, the *colonias populares* (popular colonies) work as a *progressive* habitat. Finally I discuss the future of the informal city in the metropolitan context, as well as the scope and limits of progressiveness.

Keywords: informal city, land market, regularization, progressive habitat, Mexico City.

* Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México.

La literatura actual sobre la ciudad informal gira, por regla general, en torno a dos cuestiones principales. La primera es la de los derechos de propiedad y las ventajas y desventajas de los programas de regularización de los mismos; y la segunda, la de los "efectos de lugar" negativos que suelen asociarse a los asentamientos irregulares (exclusión social, segregación espacial, control territorial por parte de bandas dedicadas a actividades ilícitas, etc.). Sin embargo, más allá de los resultados, más bien inciertos, de las investigaciones en torno a la cuestión de los efectos de la regularización de la propiedad y el negro panorama que suelen describir los trabajos en torno a los efectos de lugar, es importante considerar qué clase de espacios urbanos resultan cuando, como ilustra el caso mexicano, en la evolución de la ciudad informal convergen una postura gubernamental permisiva –acompañada por inversión pública en mejoramiento urbano de modo sostenido y durante décadas– y programas de regularización de la propiedad del suelo.

La ciudad informal y el modelo mexicano de intervención en los asentamientos irregulares

Lejos de las políticas que se aplicaban en los asentamientos informales décadas atrás, las cuales suponían, en gran medida, la idea de que estos debían ser eliminados, actualmente los gobiernos del mundo en desarrollo siguen, por regla general, dos grandes orientaciones: la aplicación de programas de mejoramiento urbano (y, en menor medida, habitacional) in situ y la regularización de la tenencia (Berner, 2000; Durand-Lasserve y Royston, 2002; Fernandes, 2001). De todos modos, y limitándonos a las ciudades latinoamericanas, los programas de regularización de la tenencia del suelo no solo responden a diferentes modelos nacionales, sino que, en un mismo país, los modelos adoptados suelen presentar variaciones según los niveles regional, provincial o estatal, y entre las diferentes ciudades. En todo caso, las características de tales modelos muestran que, más allá del rasgo compartido consistente en asumir los asentamientos informales como una realidad irreversible y una característica perdurable de las

ciudades, las diferencias tienen que ver, además de con los alcances y los grados de continuidad de las políticas y programas aplicados, con las ideas que orientan la intervención pública en la ciudad informal, el modelo de asentamientos informales que opera como referente dominante de la intervención pública y, en general, la definición adoptada respecto a la cuestión de la informalidad.

El modelo mexicano, que, por razones que se discutirán más adelante, podemos considerar como un modelo pragmático, se desarrolló a lo largo de varias décadas y alcanzó su madurez hacia los años ochenta del siglo pasado. Desde los años treinta del mismo siglo, cuando en la Ciudad de México emergieron conflictos y demandas relacionadas con los primeros fraccionamientos destinados a hogares de bajos ingresos, el Gobierno federal y las autoridades locales adoptaron diversas medidas. Entre estas, orientadas a apaciguar las movilizaciones populares y a incorporar las organizaciones de colonos al partido oficial, destacan la expropiación de las áreas en disputa y la promoción de fraccionamientos por parte de las propias autoridades. Y, aunque durante los años cincuenta y parte de los sesenta, el gobierno del Distrito Federal combatió los fraccionamientos irregulares y las invasiones de tierra dentro de la ciudad capital, los mismos proliferaron en los municipios adyacentes, dando lugar a la primera ciudad informal en gran escala, Ciudad Nezahualcóyotl, que en los años sesenta ya comprendía 150 mil predios habitacionales. Fue allí mismo donde los gobiernos federal y estatal, diez años después de la fundación del municipio de Nezahualcóyotl, en 1963, aplicaron el primer programa de regularización a gran escala, por medio de la creación de un fideicomiso integrado por el Gobierno del Estado de México, una institución financiera federal (Nacional Financiera), los fraccionadores y los representantes de los colonos (Schteingart, 1989).

Precisamente a comienzos de los años setenta, en el contexto de la campaña mundial desarrollada por la ONU en torno a los asentamientos humanos, el Gobierno federal mexicano puso en marcha un conjunto de iniciativas en las áreas de vivienda, asentamientos irregulares y planeación urbana. Las mismas que incluyeron la creación, en 1973, de un organismo federal consagrado a la regularización de la tenencia del suelo en asenta-

mientos irregulares creados en tierras de propiedad ejidal[1]; la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976; y la creación de dos grandes fondos federales de vivienda: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE). Al mismo tiempo, y desde entonces, los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal han intervenido a través de dispositivos propios en la regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos informales desarrollados en tierras de propiedad privada y pública[2].

Es importante señalar que, cuando todas estas iniciativas fueron llevadas adelante, entre las autoridades federales y estatales existía una gran preocupación acerca de los conflictos en torno a los asentamientos informales y de las, en ocasiones, violentas acciones y movilizaciones promovidas por organizaciones más o menos radicales, pertenecientes al entonces denominado Movimiento Urbano Popular (Azuela, 1989; Ramírez Saiz, 1986; Varley, 1994). Dichas acciones, en algunos casos, como el de la ciudad de Monterrey, llegaron a incluir la fundación, mediante la invasión de tierras, de un gran asentamiento: Tierra y Libertad, declarado autónomo por sus promotores. Como contrapartida se dio la creación, por parte del gobierno del estado de Nuevo León, del fideicomiso FOMERREY, encargado de desarrollar programas públicos de lotes con servicios (Pozas, 1988).

Adicionalmente, la operación del por entonces ya desarrollado mercado informal de suelo se caracterizaba por implicar diferentes modalidades de fraude, de las cuales eran víctimas los compradores. Dichas modalidades incluían, entre otras, la promesa, por parte de los vendedores, de introducir servicios urbanos y otorgar títulos de propiedad a los colonos, una vez que estos concluyeran de pagar los lotes adquiridos. En muchos casos, un

1 Los ejidos fueron la principal forma de propiedad aplicada para la distribución de tierras a grupos de campesinos en el marco de la Reforma Agraria.

2 En México existen tres formas básicas de propiedad de la tierra: la llamada propiedad social, que comprende las tierras pertenecientes a ejidos y comunidades agrarias, y está regida por la legislación agraria; la propiedad privada, regida por el Código Civil; y la propiedad pública. Los gobiernos estatales y del Distrito Federal tienen capacidades expropiatorias y pueden desarrollar programas de regularización de la propiedad en las tierras bajo el régimen de propiedad privada, en tanto que en las tierras ejidales y comunales estas atribuciones corresponden exclusivamente al Gobierno federal.

mismo lote era vendido a varios compradores. Es decir, no solo se trataba de transacciones informales, sino de acciones fraudulentas. El ya mencionado caso de Nezahualcóyotl ilustra este tipo de condiciones.

A pesar de la orientación pragmática que tuvieron desde sus inicio las formas de intervención gubernamental en asentamientos populares, inicialmente conocidos como "colonias proletarias", es importante señalar que durante los años setenta y ochenta, la institucionalización de programas de regularización de la tenencia del suelo y diversas iniciativas gubernamentales referidas a fraccionamientos populares y a programas de lotes, servicios y vivienda progresiva (como los desarrollados por FOMERREY en la ciudad de Monterrey) implicaron el propósito de ofrecer alternativas reguladas a las que por esos años ya eran denominadas "colonias populares"[3]. De todos modos, dichas iniciativas resultaron ampliamente superadas por la masividad de los procesos informales de urbanización y por la lógica predominantemente clientelar y partidista de la gestión urbana local.

En todo caso, las iniciativas y programas gubernamentales no solo consiguieron controlar las movilizaciones en torno al suelo y la vivienda, sino que, durante los años ochenta, lograron poner a trabajar ordenadamente –en calidad de "organizaciones de solicitantes de vivienda"– a las organizaciones pertenecientes al Movimiento Urbano Popular, como contrapartes gubernamentales en la ejecución de proyectos de vivienda autogestionarios (véase FONHAPO, 1987; Duhau, 1988).

Dado este desenlace, no fue casual que, en 1989, el entonces presidente Salinas de Gortari pusiera en marcha Solidaridad –el principal programa social desarrollado durante su administración–, que tuvo como componentes fundamentales la regularización de la propiedad y el mejoramiento urbano en colonias populares (Duhau, 1993). De hecho, fue durante el período presidencial de Salinas de Gortari (1989-1995) cuando la aplicación de los programas de regularización alcanzó su ritmo más acelerado (Duhau, 1999). Para cuando se inició el programa Solidaridad, lo que había sido un turbulento mercado informal de suelo para vivienda popular ya se había convertido en un mercado relativamente pacificado; es decir, en un mer-

3 En México, el término *colonia* tiene un significado semejante al de *barrio* en otros países latinoamericanos.

cado donde las transacciones tienen lugar fuera del marco legal aplicable a la urbanización del suelo y la transmisión de la propiedad inmobiliaria, pero que opera de modo más o menos transparente en lo que respecta al carácter de las transacciones que en él se llevan a cabo. Así, en la actualidad y desde hace al menos un par de décadas, los compradores no esperan que los promotores informales introduzcan servicios y equipamientos urbanos ni que les extiendan títulos de propiedad, y saben que la introducción de los primeros es una cuestión que deberá ser enfrentada progresivamente por ellos mismos, y, por supuesto, promovida ante las autoridades locales. Por otra parte, también saben que la obtención de un título de propiedad depende de la posibilidad de convertirse en beneficiarios de un programa de regularización: hecho probable aunque situado en un futuro indefinido.

En suma, respecto de la evolución de la intervención gubernamental en las colonias populares, es posible concluir que la aplicación persistente de programas de regularización de la tenencia del suelo –una política correctamente reconocida como *self-defeating* (Berner, 2000)–, en conjunción con una igualmente persistente inversión pública en mejoramiento urbano, ha tenido como principal resultado la normalización del mercado informal de suelo para vivienda popular, así como la conversión de la producción informal y progresiva de gran parte de las ciudades mexicanas como una de sus características intrínsecas y aceptables, aunque no deseables.

Si caracterizo este resultado como el producto de un modelo pragmático de intervención pública es porque hasta ahora dicha intervención se ha dado dentro de un marco legal que define la regularización de la propiedad del suelo como una acción de "interés público", es decir, como un marco legal que otorga competencia a las autoridades gubernamentales para llevar a cabo programas de regularización y mejoramiento de asentamientos urbanos informales, pero que no incluye normas que las obliguen a hacerlo ni que establezcan derechos definidos atribuibles al respecto a los habitantes de dichos asentamientos. Al mismo tiempo, tanto los programas de regularización como de aprovisionamiento de servicios urbanos y equipamientos aún, hasta la fecha, son implementados a veces de modo rutinario y a veces como una prioridad gubernamental, pero en general a un ritmo que parece más rápido que hace dos o tres décadas. Se trata,

por lo demás, de un proceso que solo deja de lado aquellos asentamientos cuyos problemas van más allá de la ausencia de títulos de propiedad y de las formalidades requeridas para la urbanización del suelo[4].

El mercado irregular de suelo y la producción de la ciudad informal

En el marco hasta aquí presentado, para los años ochenta, es decir, la década en que tuvieron lugar los últimos desarrollos informales en gran escala bajo la forma de colonias populares, las características generales adoptadas por el mercado informal de suelo para vivienda popular y por el proceso de producción de la ciudad informal pueden ser resumidas como sigue[5].

La oferta de suelo está conformada por la incorporación de tierras periféricas al uso habitacional mediante operaciones de loteo no autorizadas. Obviamente, la localización de tales operaciones ha ido cambiando a lo largo del tiempo, abarcando áreas bajo diferentes situaciones de propiedad, dentro de las cuales las tierras bajo el régimen de propiedad ejidal han tenido un papel destacado.

No existen estudios comparativos acerca de la evolución de los precios del suelo para vivienda popular en los mercados formal e informal, y, al menos en la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), desde hace más de dos décadas prácticamente no existe una oferta formal de lotes baratos[6]. En todo caso, se puede sostener que los niveles de precios en los fraccionamientos informales están conjuntamente determinados por la localización, los niveles de carencia en materia de infraestructuras y equipamientos, la naturaleza privada de las transacciones, la densidad

4 Es el caso, por ejemplo, de muchos asentamientos informales existentes al sur del Distrito Federal y localizados en el área definida como de conservación ecológica.

5 En el caso de la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), una caracterización completa de los procesos de urbanización irregular requeriría considerar, junto con las colonias populares, otro tipo de asentamientos informales: los que resultan del crecimiento de los antiguos pueblos rurales que han sido incorporados a la dinámica metropolitana.

6 Algunos investigadores sostienen que los precios del suelo en los asentamientos irregulares son superiores a los vigentes en fraccionamientos formales de bajo costo. Sin embargo, desde mi punto de vista, esta postura no está sustentada en evidencias sistemáticas. Véase, por ejemplo, Iracheta (2000).

habitacional y el nivel de consolidación urbana alcanzado por cada asentamiento en particular. En términos generales, la rentabilidad obtenida por los promotores informales depende del hecho de que su inversión en la urbanización del suelo es prácticamente inexistente y, por definición, no deben afrontar lo que podríamos llamar costos formales de transacción[7].

La oferta de lotes para vivienda se adapta al poder de compra de los adquirentes potenciales no solo mediante el nivel de precios, sino también a través de la evitación de los costos de transacción requeridos en las transacciones formales y del otorgamiento de condiciones flexibles de pago. En un mismo fraccionamiento los lotes pueden ser vendidos en un número variable de cuotas, y el crédito es otorgado sin la exigencia de las garantías y los requisitos habitualmente solicitados para la obtención de un crédito hipotecario formal. Desde mi punto de vista, esto último constituye un factor crítico en la factibilidad de este tipo de transacciones en las que participan hogares que, en términos generales, no tienen acceso al crédito formal. Es también una de las principales razones del éxito de empresas como la cadena Elektra, especializadas en la venta de mobiliario, electrodomésticos y aparatos electrónicos a hogares de bajos ingresos, a través de modalidades de crédito con altos intereses pero otorgados mediante requisitos mínimos. En este sentido, coincido con Berner cuando sostiene que

> […] los residentes en fraccionamientos irregulares pueden pagar por metro cuadrado lo mismo o incluso más que en un fraccionamiento legal. La mayor ventaja radica en la posibilidad de desarrollo progresivo y mejoramiento paulatino de la vivienda, lo que permite distribuir los costos a lo largo del tiempo. "Al final, la diferencia entre los dos sistemas no es el precio en sí mismo, sino el modo en que las familias de bajos ingresos dividen los gastos en vivienda" (Berner, 2000: 12) (Traducción propia).

En cuanto a los compradores, se trata, mayormente, de hogares en la fase temprana de su ciclo vital (parejas jóvenes con o sin hijos) que compran un lote con el propósito de autoconstruir su vivienda, como una alternativa a vivir como inquilinos o en casas de parientes. El modelo, que ha sido descrito para el municipio del Valle de Chalco, localizado al sudeste del Distrito Federal y último desarrollo informal en gran escala en la ZMCM, es aplicable a la generalidad de las colonias populares en proceso de formación. De acuerdo con una encuesta realizada por A. Lindon en 1993 (Lindon, 1999), el arribo de las familias al Valle de Chalco era habitualmente coincidente con acontecimientos vinculados al ciclo vital temprano de hogares nucleares: formación de la pareja: 6,5%, nacimiento de un hijo: 50%, y formación de la pareja y nacimiento de un hijo: 10% (Lindon, 1999: 105). Por otro lado, de acuerdo con otra encuesta realizada en 1990, la gran mayoría de los habitantes del Valle de Chalco (93%) provenía de algún municipio metropolitano o alguna delegación del Distrito Federal (predominantemente adyacente), y solo 7% venía de fuera de la ZMCM. Adicionalmente, se trataba de una población compuesta fundamentalmente por hogares que no eran propietarios de su vivienda antes de llegar al Valle de Chalco (90%): 60% era de inquilinos, 12% habitaba una vivienda prestada y 15% compartía la vivienda con parientes (Hiernaux, 1991: 187-188).

En conjunto, el tipo de tejido urbano resultante de este mercado informal de suelo combina un modelo de vivienda autoconstruida progresivamente, y un modelo simplificado de los fraccionamientos formales de bajo costo que estaban contemplados hasta los años ochenta del siglo pasado en las leyes correspondientes del Distrito Federal y del Estado de México. Este modelo simplificado, en la medida en que la topografía del área y el tamaño de la parcela fraccionada lo permiten, supone una traza regular organizada en manzanas rectangulares que contempla, en muchos casos, una o más vialidades principales y, en general, lotes habitacionales de tamaño estándar en el rango de 150 a 200 metros cuadrados de superficie. Conjuntamente, el espacio urbano producido muestra habitualmente los rasgos que se exponen a continuación.

Los espacios públicos se reducen fundamentalmente a las calles y a aceras estrechas (aunque en ocasiones estas últimas están ausentes), y, en ciertos casos, incluyen algunos espacios recreativos y deportivos (por ejemplo, una pequeña plaza, una cancha de basquetbol, etc.) introducidos por la

7 Desde luego, pueden existir *costos informales de transacción* relacionados con la "cooperación" de las autoridades competentes en la materia.

administración local aprovechando pequeños remanentes de suelo que no resultaron enajenados por alguna razón.

Las viviendas son construidas y mejoradas poco a poco, con base en ahorros y préstamos informales y en función de los cambios en el tamaño y la composición del hogar, o de la incorporación de un nuevo hogar conformado por parientes (comúnmente el hogar nuclear de un hijo varón). En este último caso, es bastante común que se construya una nueva vivienda pequeña en la superficie libre del lote. Muchas veces, las viviendas incorporan un comercio o taller en la planta baja o los propietarios construyen, en el primer o segundo nivel, uno o más departamentos pequeños o cuartos para arrendamiento. De hecho, la combinación del uso habitacional con usos comerciales o talleres, o la producción de una o más viviendas adicionales para arrendamiento son, probablemente, los principales factores que explican el mejoramiento a lo largo del tiempo de la condición socioeconómica media de los habitantes de la ciudad informal. A esto debe agregarse, sin duda, el acceso de muchos de los hijos de los habitantes originales a la educación media-superior y superior, y el arribo paulatino de nuevos hogares con una mejor condición socioeconómica a medida que la colonia se densifica y consolida.

La incorporación progresiva de usos del suelo no habitacionales se corresponde con el también progresivo crecimiento de la demanda de comercio al menudeo, servicios al consumidor y equipamientos públicos (abarrotes, farmacia, papelería, iglesia, escuela, clínica, etc.), cuya distribución espacial resulta orientada por la emergencia de pequeñas centralidades locales en muchos casos organizadas de forma lineal sobre una o más calles principales por las que circulan las líneas de transporte público.

A pesar de la baja calidad y la escasa diversidad de los espacios públicos –en general–, estos se utilizan de modo intensivo, sobre todo por las amas de casa, a propósito del desarrollo de actividades cotidianas tales como la compra de productos básicos y el traslado de los niños a la escuela, y por estos últimos, para jugar y socializar. Esta es una característica que contrasta fuertemente con lo que se puede observar en las zonas predominantemente habitacionales de la ciudad formal, donde, a excepción de algunas áreas de la ciudad central, la mayoría de los habitantes evita, en la medida de lo posible, caminar por la calle, y no permite a los niños permanecer y jugar allí. Adicionalmente, en muchas colonias populares las calles secundarias son, periódicamente, el escenario de fiestas familiares en las que habitualmente se da la bienvenida a los vecinos y en muchos casos se los invita expresamente. De igual forma, una vez a la semana, una o más calles funcionan como lugares de mercado donde se instala un tianguis (mercado al aire libre) al que asiste la gente proveniente de la misma colonia o de colonias vecinas, pues allí no solo se adquiere una amplia gama de productos, sino que, especialmente los fines de semana, se puede pasear, socializar y comer platillos populares en los puestos de antojitos. La otra cara de la moneda, sin embargo, es que la utilización de los espacios públicos está regulada por una urbanidad de usos y costumbres que supone, en función de evitar conflictos entre vecinos, la aceptación de diferentes tipos de abuso relacionados con los usos y la invasión de calles y aceras (Duhau y Giglia, 2004).

Las colonias populares como hábitat progresivo

Ahora pasemos a caracterizar cuantitativamente la ciudad informal tal como esta ha evolucionado bajo la forma de colonias populares. Hace dos décadas la evolución general de la ciudad informal en la ZMCM debía basarse en estudios de caso o en gruesas comparaciones entre delegaciones del Distrito Federal o municipios metropolitanos. Esta carencia de datos generales a un nivel territorial más desagregado fue subsanada en parte por Bazant (2001), quien definió una muestra de colonias y caracterizó su evolución a lo largo de 28 años (1967-1995) recurriendo a fotografías aéreas y a la observación de campo. Entre otras cosas, la investigación de Bazant mostró que las colonias populares estudiadas alcanzaron una densidad habitacional bruta de cincuenta viviendas por hectárea tres décadas después de que comenzaran a poblarse. En esa etapa, los equipamientos públicos, el comercio y los servicios, los talleres y pequeñas fábricas, y las vialidades ocupaban 2,1%, 1,7%, 1% y 21,2%, respectivamente, del área urbanizada. Una limitación del modelo analítico desarrollado por Bazant es que fue aplicado en un conjunto de colonias fundadas en diferentes momentos a

lo largo del período de estudio. Por consiguiente, los datos resultantes respecto de los usos del suelo, quizás a excepción de la trama vial, no reflejan la evolución de dichos usos para cada colonia en particular, lo que implica, desde mi punto de vista, una subestimación de la densidad de usos no habitacionales para los asentamientos más antiguos, esto es, aquellos que se originaron al inicio del período considerado.

Por mi parte, me apoyaré en datos obtenidos por medio de la clasificación exhaustiva de los polígonos censales (áreas geoestadísticas básicas) por tipo de contexto urbano, para el período 1990-2005. Estas evidencias, aunque están basadas en un tipo de indicadores diferentes a los utilizados por Bazant, nos han permitido, a mis colegas del Observatorio de la Ciudad de México y a mí[8], obtener una imagen habitacional, social y demográfica precisa de la ciudad informal en la ZMCM. En lo que sigue, con base en un conjunto seleccionado de indicadores, procuraré caracterizar el papel de la ciudad informal en la producción del espacio urbano-metropolitano, así como los alcances y límites de la progresividad de dicha ciudad.

En el Cuadro N.° 1 se muestran datos censales relativos a la participación de las colonias populares en el inventario habitacional de la ZMCM para el período 1990-2005. Se trata de una estimación obtenida mediante una clasificación exhaustiva que mis colegas del Observatorio de la Ciudad de México y yo desarrollamos para la ZMCM por tipos de poblamiento o contextos urbanos (ver Tabla N.° 1).

8 A comienzos de los años noventa, junto con René Coulomb y otros colegas del grupo de sociología urbana de la Unidad Azcapotzalco de la Universidad Autónoma Metropolitana y el Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (CENVI), pusimos en marcha el Observatorio de la Ciudad de México (OCIM). El principal producto del OCIM ha sido un sistema de información geográfica para la zona metropolitana de la Ciudad de México basado en la clasificación de los polígonos censales (áreas geoestadísticas básicas) por *tipos de poblamiento*, es decir, en términos de los diferentes contextos urbanos que coexisten en la metrópoli.

Tabla N.° 1
Tipos de poblamiento de la zona metropolitana de la Ciudad de México

Ciudad colonial Corresponde, aproximadamente, a la Ciudad de México de finales de la época colonial y al actual perímetro "A" del centro histórico, de acuerdo con el decreto presidencial del 11 de abril de 1980. El espacio urbano es heterogéneo en cuanto a tamaño y forma de los lotes, usos y precios del suelo, y tipos de construcción.
Ciudad central Corresponde a la expansión de la ciudad colonial de 1820 a 1929, y se define como el área urbana continua que, partiendo del centro histórico de la Ciudad de México, se prolongaba principalmente hacia el sur y el poniente, y en menor medida hacia el norte. Su delimitación se apoyó en el Plano Catastral del Distrito Federal de 1929. Abarca 8 089 hectáreas y está conformada por un tejido urbano heterogéneo en cuanto a traza, tipo de edificaciones, usos del suelo y perfil socioeconómico de los habitantes.
Cabeceras conurbadas Se trata de las áreas ocupadas por los núcleos de las cabeceras administrativas (entre otras las cabeceras municipales) y las villas que se encontraban separadas del área urbanizada continua de la Ciudad de México en 1929, y que fueron conurbándose entre ese año y el año 2000. Se trata, también, de espacios urbanos heterogéneos en cuanto a usos del suelo, tipos de construcción y perfil socioeconómico de los habitantes.
Pueblos conurbados Se trata de localidades originalmente de carácter rural que se integraron paulatinamente al tejido metropolitano después de 1929, quedando, de este modo, incorporadas a la conurbación. Por regla general, su urbanización se ha dado y se sigue dando de modo irregular, es decir, sin referencia a las normas vigentes en materia de urbanización, usos del suelo y construcción, y la producción de las viviendas es progresiva. Los espacios resultantes en cuanto a traza, loteo y construcciones son muy variados y heterogéneos.
Colonias populares Constituyen un tipo de poblamiento caracterizado por tres rasgos fundamentales: 1) irregularidad inicial en la ocupación del suelo, ya sea por la ausencia de títulos de propiedad y el carácter no autorizado de la urbanización o por la existencia de vicios legales en la realización de la misma; 2) el asentamiento de habitantes y la construcción de las viviendas normalmente inician sin que se hayan introducido la infraestructura urbana y los servicios públicos; 3) las viviendas son construidas por los propios habitantes (con o sin ayuda de trabajadores contratados para el efecto), sin apoyo en planos y sin licencia de construcción.
Conjuntos habitacionales Se trata de áreas urbanizadas para la construcción en serie de un número predeterminado de viviendas multifamiliares (departamentos) y/o unifamiliares (generalmente casas dúplex implantadas en terrenos de tamaño reducido), en la gran mayoría de los casos mediante promociones realizadas por organismos públicos de vivienda o adquiridas por sus habitantes por medio de un crédito otorgado por dichos organismos. Los usos no habitacionales son predefinidos en el plan de conjunto y tanto las viviendas como los elementos de la estructura urbana restantes son concebidos para permanecer invariables.

Residencial medio Se trata de áreas que fueron urbanizadas para uso habitacional, generalmente por iniciativa privada, siguiendo las normas vigentes para el efecto, con el objeto de vender los lotes o viviendas a distintos estratos sociales –según el tipo a que corresponden, desde hogares pertenecientes a la clase trabajadora formal hasta la clase media alta–. Cuentan con infraestructura y servicios públicos completos, y predomina el caso de la vivienda unifamiliar totalmente terminada antes de ser ocupada. La mezcla de usos del suelo es definida en el plano autorizado y está orientada por una visión funcionalista (completa separación de los usos habitacionales y no habitacionales). Sin embargo, en muchos casos se puede observar una evolución de los usos del suelo que no corresponde al plan original.
Residencial alto Su producción ha respondido a pautas semejantes a las correspondientes a los fraccionamientos habitacionales en general, con la diferencia de que han estado destinados a una población de ingresos altos y, por consiguiente, cuentan con una infraestructura urbana de alta calidad y especificaciones, y lotes unifamiliares de 500 m^2 o más. Tradicionalmente ha predominado la vivienda de gran tamaño y de tipo unifamiliar, pero esto ha ido cambiando tanto en los más antiguos (que han experimentado ciertas transformaciones) como en los más nuevos (que responden a un modelo diferente).
Pueblos no conurbados Presentan características semejantes a las de los pueblos conurbados, con la diferencia de que aún no han sido absorbidos por el área urbana continua.

Fuente: Connolly (2004: 14-18) y elaboración propia

En el Cuadro N.° 2 se muestran datos que permiten comparar diferentes subconjuntos de polígonos censales correspondientes a colonias populares, con la ZMCM en su conjunto y con los demás contextos urbanos que coexisten en la metrópoli. La comparación está basada en la clasificación de los polígonos censales en términos de lo que denomino estratos socioespaciales, que fueron obtenidos mediante la aplicación del análisis de conglomerados (*cluster analysis*) a nivel de polígonos censales, utilizando cinco indicadores censales disponibles para el año 2000 a nivel de dichos polígonos: porcentaje de viviendas que disponen de agua corriente, porcentaje de viviendas que cuentan con calentador de agua, porcentaje de viviendas que disponen de computadora, porcentaje de la población ocupada que gana más de cinco salarios mínimos, y porcentaje de individuos de 18 años o más que cuentan con educación terciaria. Obviamente, estos indicadores resultan adecuados en el contexto específico del México urbano.

En el Cuadro N.° 3 se muestran algunos indicadores habitacionales y sociodemográficos relativos a los mismos subconjuntos de colonias populares, la ZMCM en su conjunto y los conjuntos habitacionales.

Cuadro N.° 1
Zona Metropolitana de la Ciudad de México
Distribución de viviendas por tipo de poblamiento (1990-2000-2005)

Tipo de poblamiento	**Viviendas**							
	1990		2000		1990-2000	2005		2000-2005
Área urbanizada hasta 1929	N	Participa-ción %	N	Partici-pación %	Participa-ción en crecimiento %	N	Participa-ción %	Participa-ción en crecimiento %
Ciudad colonial	15 629	0,49	12 236	0,3	-0,4	10 446	0,22	-0,33
Ciudad central	339 265	10,62	323 464	7,83	-1,7	353 525	7,56	5,53
Antiguas cabeceras administrativas	73 228	2,29	99 577	2,41	2,8	88 862	1,9	-1,97
Suma ciudad 1929	**428 122**	**13,4**	**435 277**	**10,53**	**0,8**	**452 833**	**9,68**	**3,23**
Ciudad formal								
Conjuntos habitacionales	**458 380**	**14,34**	**636 089**	**15,39**	**19,0**	**835 272**	**17,86**	**36,67**
Fraccionamientos regulados	327 334	10,24	362 113	8,76	3,7	373 801	7,99	2,15
Fraccionamientos y conjuntos residenciales	50 833	1,59	64 134	1,55	1,4	74 730	1,60	1,95
Suma ciudad formal	**836 547**	**26,18**	**1 062 336**	**25,7**	**24,1**	**1 283 803**	**27,45**	**40,77**
Ciudad informal								
Colonias populares	**1 516 196**	**47,45**	**2 001 523**	**48,43**	**51,8**	**2 171 380**	**46,43**	**31,27**
Pueblos conurbados	245 155	7,67	345 244	8,35	10,7	403 359	8,63	10,7
Pueblos no conurbados	121 193	3,79	212 574	5,14	9,7	255 023	5,45	7,81
Suma ciudad informal	**1 882 544**	**58,91**	**2 559 341**	**61,92**	**72,2**	**2 829 762**	**60,51**	**49,78**
Otros	52 822	1,65	81 090	1,96	3,0	100 013	2,14	3,48
ZMCM	**3 195 491**	**100,00**	**4 133 050**	**100,00**	**100**	**4 676 276**	**100,00**	**100,00**

Fuente: elaboración propia con base en OCIM-SIG.
ZMCM: 16 delegaciones del Distrito Federal + 59 municipios del Valle de México.

Una breve revisión del Cuadro N.° 1 muestra que, primero, para el año 2005, las viviendas existentes en colonias populares representaron poco más del 46% del inventario habitacional existente en la ZMCM. Segundo, que su participación en el crecimiento de dicho inventario disminuyó drásticamente durante el primer quinquenio del siglo XXI, pasando de poco más de 51% para el período 1990-2000 a poco más de 31% para el período 2000-2005.

Cuadro N.° 2
ZMCM: distribución de la población según tipos de poblamiento
y estrato socioespacial
4 393 áreas geoestadísticas urbanas (2000) (%)

Tipo de poblamiento	Estrato socio-espacial							
	Muy bajo	Bajo	Medio bajo	Medio	Medio alto	Alto	% Pob. total	Población
Ciudad colonial	0	0	31,1	68,9	0	0	0,28	48 626
Ciudad central	0	0,6	4,2	46,5	31,1	17,6	6,65	1 142 769
Cabeceras conurbadas	6,3	26,0	45,0	12,0	10,4	0,3	2,50	429 948
Pueblos conurbados	10,8	37,4	38,8	5,1	5,8	2,0	8,88	1 527 549
Colonias populares	17,6	34,8	34,8	10,4	2,3	0,02	53,31	9 166 367
Conjuntos habitacionales	0	0,12	9,2	63,8	22,5	4,5	15,09	2 594 850
Fraccionamientos regulados	0	0,15	5,7	17,3	38,9	37,9	8,39	1 443 283
Desarrollos residenciales	0	0	0	0	14,4	85,6	1,37	236 330
Pueblos no conurbados	29,6	50,9	12,3	5,2	2,0	0	3,51	603 633
ZMCM*	11,5	24,4	25,8	20,9	11,0	6,4	100,0	17 193 355

Fuente: elaboración propia con base en sistema de información geográfica del OCIM.
*Estimaciones correspondientes al área urbana de las 16 Delegaciones del Distrito Federal y 28 municipios conurbados del Estado de México.

Como se muestra en el Cuadro N.° 2, cuando las colonias populares son comparadas por estratos socioespaciales con el conjunto de la ZMCM, resultan predominantes los mismos estratos –bajo y medio-bajo–, con la diferencia de que, en el caso de las primeras, estos corresponden a casi el 70% de la población residente, mientras que, para la segunda, a poco más del 50%. Sin embargo, se puede observar que en el mediano y largo plazos, representados por la fila correspondiente a las colonias populares consolidadas, estas tienden a situarse en los estratos medio-bajo y medio. Por consiguiente, se puede afirmar que hasta el año 2000, las colonias populares muestran una trayectoria socioespacial promedio que implica que, aunque por regla general se inician como asentamientos muy precarios, también por regla general, sus condiciones socioespaciales mejoran de modo persistente para arribar, en el largo plazo (veinte a treinta años), a una condición cercana al promedio metropolitano.

Cuadro N.° 3
ZMCM: unidades habitacionales y colonias populares
Indicadores sociodemográficos comparativos (1990-2000-2005)

Indicadores	ZMCM	Unidades habitacionales	Colonias populares				
			Consolidadas en 2000	En consolidación 1990-2000	Sin población en 1990	Sin población en 2000	Todas
Superficie áreas geoestadísticas 1990	195 283	13 651	15 924	17 736	NA	NA	58 481
Superficie áreas geoestadísticas 2000	195 283	14 776	15 924	17 736	2 907	NA	61 243
Superficie áreas geoestadísticas 2005	221 741	19 669	ND	ND	ND	2 135	62 980
Población 1990	15 247 997	2 137 289	3 716 731	824 138			7 615 475
Población 2000	17 997 308	2 704 625	3 391 472	1 802 870	203 471		8 991 929

Población 2005	18 771 414	3 233 063	ND	ND	ND	96 237	9 065 656
Viviendas particulares habitadas 1990	3 195 491	458 380	758 232	158 434	NA	NA	1 516 196
Viviendas particulares habitadas 2000	4 133 050	636 089	795 802	375 365	40 143	NA	2 001 523
Viviendas particulares habitadas 2005	4 676 276	835 272	ND	ND	ND	21 695	2 171 380
Densidad demográfica bruta 1990	78,1	156,6	233,4	46,5	NA	NA	130,2
Densidad demográfica bruta 2000	84,7	183,0	213,0	101,7	70,0	NA	146,8
Densidad demográfica bruta 2005	84,7	164,4	NA	NA	NA	45,1	143,9
Densidad habitacional bruta 1990	16,4	33,6	47,6	8,9	NA	NA	25,9
Densidad habitacional bruta 2000	19,5	43,0	50,0	21,2	13,8	NA	32,7
Densidad habitacional bruta 2005	21,1	42,5	ND	ND	ND	10,16	34,5
Promedio de habitantes por vivienda 1990	4,8	4,7	4,9	5,2	NA	NA	5,0
Promedio de habitantes por vivienda 2000	4,4	4,3	4,3	4,8	5,1	NA	4,5
Promedio de habitantes por vivienda 2005	4,0	3,9	ND	ND	ND	4,4	4,2
% de viviendas con agua corriente 1990	63,7	88,7	59,7	21,9			47,7
% de viviendas con agua corriente 2000	68,8	93,1	70,6	38,7	14,5		56,7
% de viviendas con agua corriente 2005	76,6	90,2	ND	ND	ND	23,1	70,1

% de habitantes menores de 15 años 1990	33,5	32,1	32,5	43,3			35,8
% de habitantes menores de 15 años 2000	31,4	30,2	29,4	39,0	46,0		33,3
% de habitantes menores de 15 años 2005	25,9	24,1	ND	ND	ND	36,2	28,0
% de hab. de 18 años y mas con educ. sup. 1990	15,1	18,4	11,0	4,4	NA	NA	8,6
% de hab. de 18 años y mas con educ. sup. 2000	17,1	21,2	13,8	6,3	4,5	NA	10,3
% de hab. de 18 años y mas con educ. sup. 2005	18,9	23,0	ND	ND	ND	4,5	12,2
% de viviendas que cuentan con computadora 2000	16,9	20,0	12,8	5,5	1,7	NA	9,5
% de viviendas que cuentan con computadora 2005	30,1	37,2	ND	ND	ND	7,6	22,1
% de la pob. ocupada que gana más de cinco s.m. 2000	16,0	21,2	12,0	6,0	4,2	NA	9,5

Fuente: elaboración propia con base en OCIM-SIG.
ZMCM=Distrito Federal + 59 municipios del Valle de México.

Los datos incluidos en el Cuadro N.° 3 permiten observar la evolución del conjunto de las colonias populares en el mediano y largo plazos, y comparar un conjunto de sus características sociales, demográficas y habitacionales con las de otros contextos urbano-metropolitanos: la ZMCM en su conjunto y las unidades o conjuntos habitacionales. Esta evolución indica una suerte de proceso urbano-ecológico que exhibe, más allá de las variaciones individuales, algunos patrones compartidos. El primero es que las colonias

populares incrementan de forma gradual y persistente su grado de heterogeneidad social. Así, aunque generalmente comienzan habitadas solo por hogares pobres, a medida que se consolidan ganan una proporción creciente de hogares no pobres que incluye un cierto número de hogares pertenecientes a los estratos medios. El segundo patrón se refiere a un proceso sostenido de mejoramiento urbano y habitacional. El tercero indica que su población comparte un conjunto de tendencias con el promedio de la población metropolitana; por ejemplo, el incremento de los niveles educativos promedio se ve reflejado por el porcentaje de individuos de 18 años y más que alcanzan la educación terciaria. De hecho, los incrementos exhibidos respecto de este indicador, considerando los cuatro subconjuntos definidos para el lapso entre 1990 y 2000, son proporcionalmente mayores a los correspondientes al conjunto de la ZMCM y a las unidades habitacionales.

En suma, las colonias populares muestran una trayectoria que comienza casi invariablemente en el extremo inferior de la distribución de las condiciones urbanas y sociales a escala metropolitana, y normalmente culmina cuando alcanzan su consolidación, en la situación promedio a esa misma escala. Las colonias populares se llegan a consolidar dos o tres décadas después de que las primeras viviendas –por regla general precarias– son construidas en un área determinada, y esto se expresa en la estabilización o decrecimiento de la población residente, aun cuando el número de viviendas pueda aumentar.

Por otro lado, las colonias populares mejoran sus indicadores sociales a una tasa más rápida que las correspondientes a la ZMCM en su conjunto y a la ciudad formal, y tales indicadores superan a las tasas más elevadas cuando sus tasas de crecimiento demográfico son, también, las más altas. De todos modos, parecen existir límites al mejoramiento social y habitacional de las colonias populares; por ejemplo, para el año 2000, solo 70% de las viviendas correspondientes a colonias populares consolidadas contaba con agua corriente en su interior. La ausencia de este servicio básico en el 30% de las viviendas habitadas muestra, sin duda, altos niveles de pobreza, incluso en las colonias populares consolidadas. Al mismo tiempo, esta carencia indica que dichas colonias incrementan su proporción de hogares no pobres a la vez que retienen a los que sí lo son.

En conjunto, se puede afirmar, con base en datos censales, que la ciudad informal en la ZMCM –y probablemente también las ciudades informales en otras ciudades mexicanas– se comporta como un hábitat progresivo y, en el mediano y largo plazos, como uno socialmente heterogéneo.

A pesar de ello, no es posible ignorar tres hechos contundentes. Primero, que esta progresividad implica que los hogares que arriban a un asentamiento informal cuando este se encuentra en sus inicios deben enfrentar carencias habitacionales y urbanas muy duras durante un período de tiempo variable, pero que generalmente abarca un buen número de años. Segundo, que la producción informal del espacio urbano habitado constituye una remarcable manifestación del alto grado de desigualdad social existente; al mismo tiempo, esta es uno de los principales vehículos a través de los cuales esta desigualdad se reproduce junto con una ciudadanía limitada en los hechos. Y tercero, que existe una porción de la ciudad informal estancada, la cual está compuesta por un número indeterminado de asentamientos informales que mantienen de modo persistente altos grados de precariedad. Dada la ausencia de estudios sistemáticos al respecto, hasta ahora solo es posible especular acerca de las razones que explican este fenómeno, asociándolo, por ejemplo, a condiciones legales y ambientales especialmente adversas (Connolly, 2003). En todo caso, estimar el tamaño y la localización de este hábitat popular no progresivo, así como los factores que explican su presencia, implica, entre otras cosas, una buena cantidad de trabajo de campo aún no realizado. Quizá los asentamientos que forman parte de esta ciudad informal no progresiva presentan el tipo de marginalidad urbana que describen Auyero (1999) en el caso de Villa Paraíso o Lopes de Souza (2000) el de las favelas brasileñas. Lo que resalta, en todo caso, es que se trata de asentamientos que, en lugar de llegar a ser, con el paso del tiempo, más heterogéneos socialmente, tienden a conservar los hogares más pobres y a no mantener o atraer hogares que no lo sean.

El futuro de la ciudad informal

Mientras que hasta la actualidad las colonias populares (y los pueblos conurbados o en proceso de conurbación, en el caso de la ZMCM) han proporcionado la principal alternativa de aprovisionamiento de vivienda, las evidencias disponibles más recientes tienden a mostrar que las cosas están cambiando a este respecto. Desde la segunda mitad de los años noventa, la reforma de los fondos públicos de vivienda ha dado como resultado que la participación de la vivienda formal en el crecimiento del inventario habitacional haya crecido bajo la modalidad de grandes, y en algunos casos gigantescos, conjuntos de vivienda de bajo costo. Para los períodos 1990-2000 y 2000-2005, esta modalidad ha adquirido un papel dominante en el crecimiento del inventario habitacional, al superar, para el segundo lapso, la contribución de las colonias populares, pero no todavía, en la ZMCM, la correspondiente a las colonias populares más la de los antiguos pueblos. Desde los años noventa, estos últimos han incrementado significativamente su participación en el crecimiento del inventario habitacional.

Las dos tendencias convergentes plantean algunas interrogantes importantes respecto de la evolución del inventario habitacional y del futuro de la ciudad informal en la metrópoli. Por una parte, es probable que las áreas situadas en la periferia de la conurbación metropolitana –que, hasta comienzos de los años noventa, se hubiera podido esperar que se incorporaran al mercado informal de suelo para vivienda popular– ahora cuenten con mayores posibilidades de sumarse al mercado formal a través de su adquisición por parte de los grandes desarrolladores inmobiliarios que operan en el mercado de vivienda formal de bajo costo. Por consiguiente, los propietarios de estas tierras actualmente negocian su venta a desarrolladores formales o esperan poder hacerlo en el futuro.

En cambio, los propietarios de tierras no urbanizadas en los alrededores de los pueblos no cuentan con esta posibilidad, debido a dos razones fundamentales. Por un lado, generalmente carecen de títulos de propiedad legalmente válidos –puesto que han heredado o recibido tales tierras de sus mayores– y enfrentan importantes obstáculos legales para obtenerlos. Y por otro lado, se trata de pequeñas fracciones dispersas en áreas aledañas a

la traza urbana de los pueblos que no se prestan a la realización de grandes operaciones inmobiliarias formales. Estas condiciones tienen como implicación fundamental que, en términos prácticos, estos propietarios tienen como única alternativa operar en el mercado informal de suelo para vivienda popular si desean comercializar sus tierras.

Por consiguiente, un resultado importante de las dos condiciones convergentes previamente resumidas es que la posibilidad de acceso a un crédito para la adquisición de una vivienda formal de bajo costo en un nuevo conjunto habitacional tiende, en la actualidad, a incluir a una proporción creciente de los hogares metropolitanos cuya única alternativa para convertirse en propietarios de su vivienda antes era adquirir un lote en el mercado informal. Por otra parte, la oferta informal de suelo, a través de la formación de nuevas colonias populares, se ha contraído; y al mismo tiempo, y aparentemente por las mismas razones, el mercado informal de suelo, sustentado en tierras pertenecientes a los habitantes de los pueblos, se ha expandido.

Entonces, ¿cuál es el significado de estas nuevas condiciones en lo que respecta al futuro de la ciudad informal en el contexto metropolitano?

Primero, si las tendencias actuales persisten a lo largo de un período suficientemente extendido (digamos los próximos 15 o veinte años) y, tal como se ha venido anunciando, el crédito formal para vivienda continúa expandiéndose a fin de abarcar hogares que antes no eran sujetos de crédito (es decir, aquellos cuyos ingresos no superan los tres salarios mínimos[9]), el ritmo de crecimiento de la ciudad informal se reducirá considerablemente.

Segundo, los grandes y en ocasiones gigantescos desarrollos habitacionales alojarán, cada uno según el nicho de mercado al cual se orienta, a poblaciones mucho más homogéneas (correspondientes, básicamente, a niveles de ingreso medio-bajo y medio) que las que actualmente habitan las colonias populares consolidadas o en proceso de consolidación. Comparados con las colonias populares, estos desarrollos habitacionales tienen la ventaja de proporcionar, desde el principio, viviendas que, aunque no

9 Tanto las autoridades federales en materia de vivienda como los representantes de los desarrolladores de vivienda de bajo costo han afirmado públicamente que, a lo largo de los seis años de la actual administración federal, una parte importante de los créditos para vivienda será otorgada a hogares que obtienen ingresos mensuales de hasta tres salarios mínimos.

siempre están totalmente terminadas, cuentan con todos los servicios básicos. Por otro lado, en la medida en que la política de otorgamiento de crédito tiende a comprender a una clientela más amplia y con menores recursos, las viviendas tienden, también, a ser del tipo "vivienda básica", es decir, de entre 25 y treinta metros cuadrados, pero consideradas "progresivas", pues está previsto que puedan ser ampliadas por cuenta de sus propietarios. De hecho, incluso en aquellos proyectos en los que se entrega viviendas más grandes (de entre cincuenta y sesenta metros cuadrados) y en principio terminadas, es posible observar la proliferación de ampliaciones irregulares en el corto plazo. Estos aumentos generalmente ocupan las pequeñas áreas libres en la parte posterior y anterior de las viviendas –las cuales están pensadas para proporcionar luz y ventilación naturales– o conforman un primer piso imprevisto.

En conjunto, se asiste a la difusión de un nuevo contexto urbano de vivienda de bajo costo que muestra claras tendencias a la informalización y cuya gestión implicará, a mi modo de ver, fuertes presiones para unas administraciones municipales en general escasamente competentes y que suelen operar bajo criterios partidistas.

En todo caso, es posible prever que, independientemente de la cobertura futura de las necesidades habitacionales mediante esta nueva modalidad en rápida expansión de vivienda de bajo costo, la mayor parte de las colonias populares actualmente existentes permanecerá, durante las próximas décadas, como un componente principal del medio urbano-metropolitano. Por lo tanto, en conjunción con los grandes desarrollos de vivienda formal de bajo costo –los cuales, desde mi punto de vista, son proclives a evolucionar de modo problemático–, el futuro del espacio metropolitano habitado dependerá, en gran medida, de la evolución y progresiva transformación de las colonias populares actualmente consolidadas o en proceso de consolidación.

La probabilidad de que esta evolución tenga un carácter progresivo se muestra claramente con ejemplos de notable envergadura como el de Ciudad Nezahualcóyotl, que constituye la mayor parte del municipio del mismo nombre, en la actualidad habitada, sobre todo, por estratos medios, y que nació hacia principios de los años cincuenta del siglo pasado como un desarrollo informal en gran escala. De hecho, en contraste con las generaciones previa y actual de grandes conjuntos habitacionales y con los grandes condominios y desarrollos cerrados actualmente en boga, las colonias populares, junto con la ciudad central y los fraccionamientos formales desarrollados entre los años cuarenta y ochenta del siglo XX –los cuales se produjeron según el modelo de la cuadrícula regular–, constituyen un medio construido sumamente maleable. En cambio, como es ampliamente reconocido, los grandes conjuntos habitacionales no lo son, y en ellos, por lo general, los cambios equivalen a deterioro.

Por consiguiente, ¿qué es lo que podemos esperar respecto al futuro papel metropolitano de las colonias populares? Probablemente estas proporcionarán una parte decreciente de las nuevas viviendas durante las próximas décadas. Sin embargo, estamos frente a un escenario urbano-metropolitano donde unos conjuntos habitacionales en proceso de informalización y deterioro –y en gran medida situados en una periferia lejana–, junto con las colonias populares, abarcan, ya de lejos, la mayor parte del inventario habitacional. Por lo tanto, podemos suponer que las colonias populares consolidadas y bien localizadas dentro del contexto metropolitano –algunas de las cuales se han convertido, a lo largo de los años, en lugares atractivos para vivir (Connolly, 2003)–, junto con algunos pueblos conurbados igualmente bien localizados, representarán una alternativa residencial cada vez más atractiva para hogares no pobres y de clase media.

Debe narrarse una historia diferente sobre el futuro de la ciudad informal no progresiva. Allí probablemente resultan aplicables las manifestaciones extremas de los rasgos negativos que suelen atribuirse de modo indiscriminado a los asentamientos informales en general. Entre estos, más que la tenencia a título precario de la vivienda, es probable que resulte de mayor peso la falta de una traza urbana formalmente reconocida y registrada, una condición ligada, a su vez, con una topografía y una localización desfavorables y con un proceso de subdivisión del suelo azaroso y fragmentado.

Bibliografía

Auyero (1999). "This is a lot like the Bronx, isn't it? Lived experiences of marginality in an argentine slum". *IJURR* Vol. 23 Issue 1.

Azuela, A. (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México.

Bazant, J. (2001). *Periferias urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*. México: M.A. Porrúa / UAM-A.

Berner, E. (2000). "Informal developers, patrons and the State: institutions and regulatory mechanism in popular housing". Ponencia presentada en el ESF-N Aerus Workshop en Lovaina-Bruselas, Bélgica.

Connolly, P. (2003). *Urban slums reports: the case of Mexico City*. México: ONU-Hábitat.

——— (2004). "El tipo de poblamiento como manera de clasificar el territorio". Reporte de investigación. México: UAM-A / MPYPM. Multicopiado.

Duhau, E. (1988). "Política habitacional para los sectores populares en México. La experiencia de FONHAPO". *Medio ambiente y urbanización* Vol. 7 Issue 24.

——— (1993). "La política social y la gestión estatal de la pobreza". En *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*, R. Coulomb E. Duhau (Eds.). México: OCIM / UAM-A / CENVI.

——— (1999). "La regolarizzazione dell'habitat popolare in México". *Storia Urbana* Vol. XXIII Issue 88/89.

Duhau, E. y A. Giglia (2004). "Espacio público y nuevas centralidades. Dimensión local y urbanidad en las colonias populares de la Ciudad de México". *Papeles de Población* N.° 41, julio-septiembre.

Durand-Lasserve, A. y L. Royston (2002). *Holding their ground: secure land tenure for the urban poor in developing countries*. Estados Unidos: Earthscan Publications.

Fernandes, E. (2001). "Regularizing informal settlements in Brazil: legalization, security of tenure and city management". Ponencia presentada en el ESF-N Aerus Workshop en Lovania-Bruselas, Bélgica.

FONHAPO (Fondo Nacional de Habitaciones Populares) (1987). *Gestión financiera en apoyo a la vivienda popular. Memoria de actividades*. México: FPNHAPO.

Hiernaux, D. (1991). "Ocupación del suelo y producción del espacio construido en el valle de Chalco, 1978-1991". En *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, M. Schteingart (Ed.). México: El Colegio de México / I Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Iracheta, A. (2000). "Políticas e instrumentos de generación de suelo urbanizado para pobres por medio de la recuperación de plusvalías". En *Los pobres de la ciudad y la tierra*, A. Iracheta y M. Smolka (Eds.). Toluca: Lincoln Institute / El Colegio Mexiquense.

Lindon, A. (1999). *De la trama de la cotidianidad a los modos de vida urbanos. El Valle de Chalco*. México: El Colegio de México / El Colegio Mexiquense.

Lopes de Souza (2000). *O desafio metropolitano*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.

Pozas, M. (1988). "La burocracia y la acción estatal en Monterrey". *Medio ambiente y urbanización* Vol. 7 Issue 24.

Ramírez Saiz, J. M. (1986). *El Movimiento Urbano Popular en México*. México: Siglo XXI.

Schteingart, M. (1989). *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México.

Varley, A. (1994). "¿Clientelismo o tecnocracia? La lógica política de la regularización de la tierra urbana 1970-1988". *Revista Mexicana de Sociología* Vol. LVI Issue 4.

Capítulo II
Dimensiones de la exclusión

Nota introductoria al Capítulo II

Franklin Solano*

En este capítulo se presentan cuatro artículos a partir de los cuales es posible tener una visión de cómo diferentes procesos de urbanización en América Latina llevan a resultados similares; en este caso, a una profundización de los fenómenos de exclusión de la ciudad de los sectores de menores ingresos.

Esta se da en términos espaciales y también por efecto de una mala o nula cobertura de infraestructura y servicios básicos. Las experiencias recogidas en esta sección permiten observar las similitudes y coincidencias de los procesos de urbanización y exclusión social en realidades sociales tan diferentes como, por un lado, las de países enormes y con un fuerte desarrollo industrial en sus ciudades capitales, como México y Argentina, y, por otro, las de países con una actividad económica menos industrializada, como Bolivia y El Salvador. En los cuatro países mencionados existe un conjunto de condiciones e intervenciones tanto estatales como privadas que han provocado una profundización de la segregación social y espacial de los pobladores urbanos, pues en ellas priman enfoques discordes con las realidades de los sectores populares y prevalecen criterios economicistas y de corto plazo.

En el caso de El Salvador, Xiomara Beatriz Hernández e Iris Alberto parten del análisis de cómo la vivienda se asume como una mercancía y no como un derecho. En un país donde alrededor del 50% de la fuerza

* FUPROVI / FLACSO-Costa Rica.

de trabajo se ubica en el sector informal, los ingresos están por debajo del costo para satisfacer las necesidades básicas, entre las que se cuenta la vivienda. Ante tal situación, el Estado ha impulsado programas financieros (subsidios), en teoría orientados hacia los sectores de menores ingresos. Sin embargo, estos sistemas de crédito no han cubierto al sector informal de la economía, motivo por el que esa gran masa que trabaja informalmente tiene que solucionar su problema de vivienda también de manera informal, lo que significa vivir en condiciones que están por debajo de los estándares mínimos establecidos.

La situación que se presenta en Bolivia es similar a la descrita anteriormente. Para este caso, Sonia Elizabeth Jiménez, luego de una breve revisión conceptual sobre la pobreza, describe la situación de las ciudades con mayor población y enfatiza sobre la profundización de la pobreza urbana como resultado de los programas de ajuste estructural impulsados en el país durante la década de 1980. Como resultado del proceso de empobrecimiento de los pobladores urbanos, estos se han visto obligados a refugiarse en el sector informal tanto en lo laboral como en lo residencial, situación que ha dado lugar al surgimiento de ciudades duales: por una parte está la "ciudad legal", y por otra, la "ciudad ilegal". Esta última se caracteriza por la ausencia de equipamiento básico, transporte y vivienda mínima.

Ante la situación imperante, la autora presenta un conjunto de propuestas tendientes a revertir esa realidad. Su proyecto se fundamenta en un nuevo modelo de desarrollo que parte de la revisión de la participación de los gobiernos departamentales y municipales, a fin de orientarlos a la búsqueda de normas y políticas urbanas para atender a los asentamientos informales, además de promover una economía popular, formar líderes de base y trabajar directamente con organizaciones populares.

Para el caso de Argentina, María Clara Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio abordan el tema de los procesos de regularización en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En su análisis, los asentamientos consolidados (irregulares, informales, precarios, villas miserias, etc.) surgen como resultado del proceso de industrialización al interior del AMBA, el cual ha atraído a una gran cantidad de trabajadores y a sus familias, a pesar de que la ciudad no cuente con la capacidad suficiente y adecuada para

recibirlos. Al no hallar cobertura de su necesidad residencial creciente, los sectores populares no tienen otra alternativa que la toma de terrenos.

Ante la situación imperante, se han diseñado y ejecutado diferentes programas tendientes a regularizar la tenencia y ocupación de terrenos de bajo costo como parte de una estrategia para "incluir" a estos sectores en el tejido social y legal de la ciudad. No obstante, tales programas no han logrado su cometido, ya que las carencias estructurales de algunos de estos asentamientos no se resuelven con la regularización. Además, la situación se vuelve más compleja como consecuencia de las dificultades de coordinación y armonización de los intereses y las políticas entre los diferentes ámbitos de decisión y poder: gobierno municipal, provincial y nacional. Así, los diferentes programas de regularización, ya sea por falta de coordinación o por ausencia de una visión integral que articule los esfuerzos por acceso al suelo con instrumentos de regularización urbanística y de las obras construidas, han provocado que la intervención pública siga con el patrón de apropiación informal del suelo, generando un círculo vicioso de exclusión de la ciudad de amplios sectores de población de bajos ingresos.

Para el caso de México, Víctor Delgadillo analiza cómo los programas masivos de producción habitacional profundizan la situación de exclusión de los sectores de menores ingresos. Dichos programas masivos de construcción de viviendas –a los que el autor llama "artefactos habitacionales"–, ubicados fundamentalmente en zonas alejadas de la ciudad, significan, en sí mismos, un proceso de "expulsión" de los pobres del interior de la ciudad como parte de una política del gobierno federal. Por otra parte, y de manera contradictoria, el gobierno local impulsa la "renovación urbana", la cual, lejos de favorecer a los sectores populares, lo que hace es incrementar el precio del centro de la ciudad y mejorarlo para el sector privado, principalmente comercial. Ante estos escenarios, el 60% de la población, excluida del mercado formal del suelo y la vivienda, no tiene otra opción que seguir produciendo "asentamientos irregulares".

Los fraccionamientos para las clases medias y los conjuntos habitacionales de interés social han profundizado la segregación socioespacial. El rescate histórico de la ciudad ha significado un remozamiento de las fachadas, mas no una intervención de la dinámica socioeconómica. No se han

abordado las condiciones estructurales que dan origen a los problemas de la vivienda; menos aun cuando dicha solución se ha dejado en manos del mercado.

Finalmente, este artículo señala la necesidad de recuperar la ciudad como un derecho de todos, ya que ella es una producción colectiva e histórica, y no hay razón para que ciertos grupos se apropien de sus beneficios y se excluya a las grandes mayorías. Citando al autor, vale decir que "el papel fundamental de la ciudad, el territorio de las libertades humanas por excelencia, es el de integrar a todos los habitantes en igualdad de circunstancias".

En síntesis, los artículos que conforman este capítulo son una invitación a leer y reflexionar sobre los procesos de urbanización tanto a nivel de acceso al suelo como de construcción habitacional. Los condicionantes estructurales que generan escenarios de exclusión en las ciudades latinoamericanas no son un proceso aislado, pues tienen que ver con el modelo de producción imperante y con los estilos de poder económico y político. Las iniciativas promovidas desde el Estado no logran concretarse en procesos de inclusión ni mitigar la exclusión; por el contrario, tienden a acrecentarla. El acceso y disfrute de la ciudad continuará vedado para los sectores populares mientras el suelo y la vivienda sigan materializándose como una mercancía y no como un derecho.

Pobreza, exclusión y precariedad en las ciudades bolivianas

Sonia Elizabeth Jiménez Claros*

Resumen
El presente artículo tiende a la visualización de los juegos conceptuales respecto a la necesidad, la exclusión y la precariedad urbana en cuanto a las diversas perspectivas de comprensión de la pobreza. En ese marco de disquisiciones, se brinda una visión global de la reproducción de la pobreza en las ciudades de Bolivia. La parte final conlleva miradas a ciertas propuestas gubernamentales y plantea cambios de sentido en cuanto a la reversión de la situación actual a partir del reconocimiento de la insuficiencia de acciones y la urgencia de un Estado que genere opciones y capacidades públicas para incluir a los sectores más vulnerables dentro de sociedades y ciudades equitativas, justas y solidarias.

Palabras clave: pobreza, exclusión, precariedad urbana, inequidad, calidad de vivienda, sectores populares.

Abstract
This article tends to display the conceptual games about necessity, exclusion, urban insecurity and the different perspectives of understanding poverty. In this framework of disquisitions, it provides a global view of the reproduction of poverty in the cities of Bolivia. The final part entails certain government proposals and it suggests changes of direction as to the reversal of the current situation, from the recognition of the lack of actions and the urgency of a state that generates options and public capabilities to include the most vulnerable sectors to fair, just and solidary societies.

Keywords: poverty, exclusion, urban insecurity, inequality, housing quality, popular sectors.

* Instituto de Investigaciones de Arquitectura y Área de Ciencias Sociales de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Mayor de San Simón. Programa de Capacitación para el Mejoramiento Socio Habitacional (PROMESHA), en Bolivia.

La pobreza, la exclusión y la precariedad urbana

El concepto de pobreza humana es multidimensional, pues va más allá de la insuficiencia de ingresos o la falta de acceso a servicios, y se define como la privación de las capacidades de las personas, incluyendo la falta de dignidad, de inclusión y de derechos ciudadanos. En ese contexto, la pobreza es un fenómeno complejo que puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.

Existen diferentes modos de comprensión y medición de la pobreza en los diversos países y regiones. Entre estas numerosas interpretaciones, es posible visualizar la perspectiva fundamentalista que sostiene que la pobreza se define por la falta de recursos necesarios para garantizar un conjunto de bienes y servicios considerados mínimos para la subsistencia[1]. Para los fundamentalistas del mercado, la pobreza es un fenómeno de la naturaleza, inevitable como la muerte, y su alivio tiene un objetivo: garantizar la estabilidad política para que el mercado opere con libertad. Hay otros que sostienen que la pobreza se debe a excesos y a la sobreexplotación. Para estos últimos, la existencia de un Estado capaz de construir un nuevo pacto social es esencial.

> Este discurso se organiza en torno a la defensa de la perspectiva ética de asegurar derechos universales entendidos como mínimos sociales establecidos en cada sociedad y de propuestas concretas de una nueva regulación social. La dificultad política de esta vertiente teórica es identificar a los actores políticos capaces de establecer este nuevo pacto redistributivo. Por esta razón, empiezan a atribuir al Estado un rol protagónico en la construcción de estas alianzas que la historia reciente no ha reconocido.

1 Los fundamentalistas del mercado, según el sociólogo Silvio Caccia Bava (2004), son los representantes de las 600 grandes corporaciones transnacionales que producen un 25% de los bienes y servicios del planeta. Sus principales representaciones colectivas son el FMI, la OMC y el Banco Mundial, este último dedicado especialmente a la formulación de políticas de combate a la pobreza.

> Hay todavía aquellos que ven la pobreza como una *construcción histórica*, es decir, así como la riqueza, ella es producida por intereses de clase que se expresan por vía de las políticas públicas, por vía de las leyes, de los impuestos, en fin, de la acción del Estado. Es en esta vertiente que se identifican las causas de la pobreza con el modelo de desarrollo, tornando visible lo que las otras teorías procuran mantener oculto: *la lógica de la acumulación, la relación entre lo económico y lo social* (Caccia Bava, 2004: 7).

El concepto clave que permite trabajar la cuestión de la pobreza en su dimensión política es la exclusión social, que expresa la nociva decisión histórica de unos por el alejamiento de otros. Como refiere Demo:

> La condición más aguda de la pobreza es la exclusión de carácter político, históricamente producida, mantenida y cultivada. Así, ser pobre no es tanto "tener" menos, sino "ser" menos. [Esto] lleva a visualizar, desde luego, que la pobreza expresa una situación de confrontación histórica entre los que son menos y más desiguales, apareciendo bajo múltiples formas concretas (Demo, 1997: 4).

Desde esta postura se establecen relaciones con el Estado mediadas por los actores colectivos que representan y defienden los intereses de las clases populares. Los dilemas planteados son la existencia de mecanismos que producen la exclusión social, sus implicaciones políticas, su mudanza o el desarrollo de políticas que compensen continuamente los efectos nocivos[2].

La exclusión social se manifiesta en forma de múltiples males sociales (pobreza, empleo informal, inquietud política, delincuencia y falta de acceso a viviendas, salud y educación, para citar algunos), los cuales generan la disminución del bienestar y limitan la capacidad de grandes sectores de las poblaciones de participar eficazmente en una economía de mercado. Por consiguiente, una noción de exclusión social refiere:

> Procesos y prácticas de las sociedades complejas que son factores de riesgo social compartidos por determinados colectivos sociales (inmigrantes,

2 Faria Vilmar manifiesta que "las políticas de inclusión tienen, necesariamente, un carácter redistributivo de la riqueza socialmente producida" (Vilmar, 1997).

> colonos, mujeres, indígenas, discapacitados) en un contexto social caracterizado por el debilitamiento de la sociedad salarial y de los regímenes de seguridad social, palpables en situaciones generalizadas de desempleo de larga duración, inestabilidad, flexibilidad, degradación de las condiciones prevalecientes del mercado de trabajo urbano, incremento del déficit de vivienda y aparición de nuevas formas de pobreza entre migrantes, mujeres y jóvenes, así como de discriminación político-institucional y étnico-lingüística (Ziccardi, 2006: 11-12).

La pobreza, la exclusión, la desigualdad social y, por ende, la precariedad urbana[3] son los problemas más graves que se enfrentan en la actualidad. La precariedad urbana se vincula estrechamente con el tugurio[4], que en un sentido extenso comprende los asentamientos humanos agrupados de bajos recursos con viviendas precarias, altas densidades y bajos estándares de vivienda en lo que respecta a servicios y equipamiento, así como al escaso o nulo reconocimiento de las autoridades públicas.

La exclusión significa pobreza, discriminación, subalternidad, desigualdad y falta de acceso. "Excluidos" y "excluyentes" están en permanente conflicto y confrontación, por cuanto la condición para la dominación de algunos es la exclusión de muchos[5]. Aunque los excluidos de los sectores populares siempre han vivido en condiciones de precariedad y con dificultades para acceder a una vivienda adecuada, servicios básicos, educación, salud y trabajo remunerado, actualmente se ve un agravamiento de la situación, sobre todo en términos de ampliación de las desigualdades y asimetrías. Por consiguiente, en las ciudades se observan prácticas de exclusión y discriminación a las que están sometidos, particularmente, los

3 El concepto de precariedad urbana se refiere específicamente a las características deficitarias cualitativas del hábitat de las familias, especialmente respecto a la vivienda.

4 En el año 2002, la ONU definió que solo es posible hablar de la existencia de tugurios cuando se cumplen de manera conjunta ciertas condiciones o características, a saber: tenencia insegura, acceso inadecuado a agua potable, acceso inadecuado a saneamiento y alcantarillado, mala calidad estructural (ausencia de edificación sólida) y hacinamiento.

5 Los "excluidos" son principalmente trabajadores rurales sin tierras, indígenas y campesinos de minifundios o granjas de subsistencia, trabajadores urbanos desempleados o subempleados, trabajadoras domésticas, vendedores callejeros, obreros de construcción temporarios, operarios de fábricas con contratos precarios y jóvenes que nunca tuvieron un trabajo estable.

indígenas, la gente de escasos recursos, las madres solteras o mujeres cabezas de hogar, los ancianos y los minusválidos, que se constituyen como los sectores más vulnerables de las sociedades.

El deterioro de la vida comunitaria y el debilitamiento de la cohesión social han creado un clima propicio para la proliferación de violencia, inseguridad y riesgo. El miedo y la paranoia de la incertidumbre y la vulnerabilidad se han constituido, en los últimos años, en los nuevos factores nocivos de construcción de ciudades. Por consiguiente, las condiciones están dadas para el incremento de la delincuencia. En este punto concordamos con quienes manifiestan que es imposible pretender ciudades sin violencia, sin miedo y sin amenazas cuando las necesidades vitales de la mayoría siguen insatisfechas. Esta situación requiere de soluciones y acciones impostergables.

Pobreza, exclusión y precariedad en Bolivia

Bolivia vive un proceso creciente de urbanización de la pobreza, el cual está vinculado a flujos de migración rural, urbana e internacional. La pobreza se ha localizado en las zonas urbanas, dando lugar a concentraciones poblacionales en las ciudades más importantes, fundamentalmente en las conurbaciones de La Paz, El Alto, Santa Cruz y Cochabamba, las cuales agrupan al 62,5% de la población urbana del país y a más de un tercio de la nacional.

Las causas de esta intensificación son múltiples, pero es posible expresar que, en conjunto, son el resultado de un proceso simultáneo de "descampesinización", "desproletarización" y "desciudadanización"[6], todo ello producto de las reformas neoliberales aplicadas en Bolivia a partir del Programa de Ajuste Estructural (PAE)[7]. Los resultados de esas reformas fueron

6 En Bolivia, a raíz de las transformaciones neoliberales, se vivió un proceso de exclusión política ligado a un fenómeno de "desciudadanización" que ha profundizado la pobreza urbana, al excluir a grandes grupos sociales tanto del acceso a espacios reales de participación y decisión como del reparto de riqueza y del ejercicio de derechos sociales.

7 El Programa de Ajuste Estructural (PAE) propiciado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el cual fue implementado en varios países de América Latina, incluyendo Bolivia,

la generalización de complejas formas de exclusión social que conllevaron situaciones generalizadas de privación de bienes y servicios para los trabajadores, derivadas estas, principalmente, de la precariedad y la degradación de las condiciones prevalecientes, lo que evidencia la ausencia de procesos de justicia y equidad social. Asimismo,

> las políticas de ajuste han agudizado el deterioro de los estratos poblacionales más desposeídos de la sociedad, situación que se expresa en corrientes de marginalidad, precarización del empleo e incremento de la pobreza dentro de una economía no estructurada, sin políticas de gobierno para sostener el crecimiento y el desarrollo, y menos aun la estabilidad comunal (Guardia, 2008: 3).

Datos de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) revelan que más de cinco millones de bolivianos, de una población total de ocho millones, se encontraban por debajo de la línea de pobreza en el año 2001. La misma fuente indica que la pobreza, medida a partir del ingreso, afecta a más del 52% de la población total, al 64% de la población urbana y al 80% de la población rural. Este alto índice de pobreza rural, causado por una aguda crisis agraria, produce una permanente expulsión de población hacia las ciudades. De esta manera, en Bolivia, la pobreza se ha trasladado y afincado en las zonas urbanas, y las ciudades se han convertido en escenarios físicos que develan carencias, desigualdades y exclusión social. A nivel de las ciudades capitales, la pobreza se origina por el desempleo, la falta de políticas públicas y la baja productividad e inversión en

implicó cambios cualitativos substanciales en el orden económico, político y social de los mismos. Las políticas de ajuste, al privilegiar la presencia del capital extranjero sobre la base del argumento de la ausencia de ahorro externo y de la ineficiencia del sector público, y ante la ausencia de una clase capitalista dinámica, han dilatado la brecha de los sectores productivos y han ocasionado un uso ineficiente de los recursos. Al respecto, la doctora Carmen Ledo señala: "Desde la aplicación de las medidas de política económica a mediados de los años ochenta, se advierte que en Bolivia se han incrementado las inequidades en diversos planos: la reducción drástica del empleo público, la reducción igualmente radical del gasto público, la relocalización de los mineros de las empresas nacionalizadas y de otras empresas estatales privatizadas, la estabilización monetaria sobre la base del congelamiento salarial, la privatización/capitalización de los sectores estratégicos de la economía [y] el estímulo a la participación popular en la gestión local en el marco de la municipalización del territorio nacional" (Ledo, 2005:108).

proyectos regionales que podrían ser ejecutados por el gobierno central, las actuales gobernaciones y los gobiernos municipales.

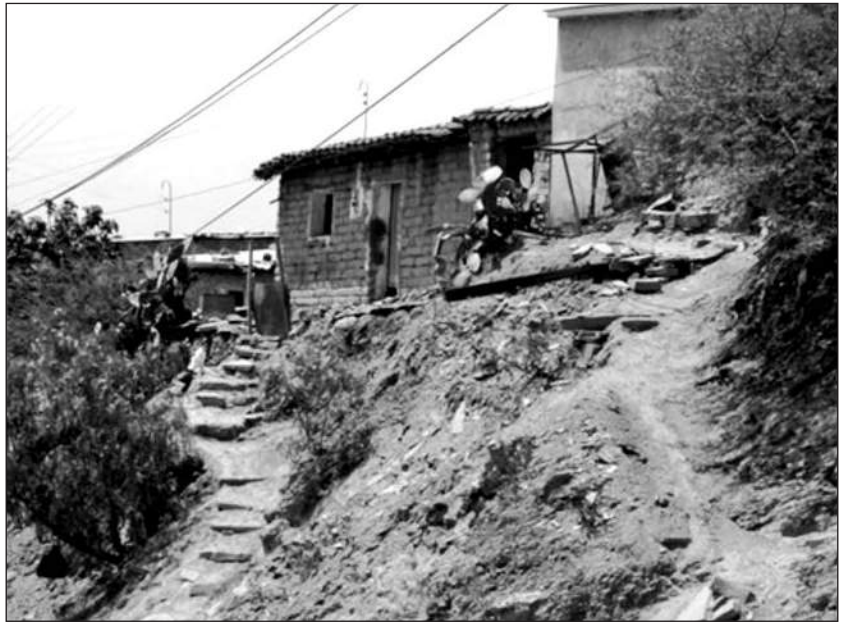
> Dado el escaso desarrollo de las fuerzas productivas y la creciente heterogeneidad de las unidades económicas, se ha consolidado una estructura productiva eminentemente terciarizada, con particular importancia en las actividades ligadas a la intermediación y a los servicios personales. Se ha generado un agudo proceso de expansión del comercio y los servicios, sectores que son altamente intensivos en mano de obra, pero que se caracterizan por ser de muy baja productividad, pues no son sectores capaces de inducir progreso técnico y menos de generar y multiplicar empleos de calidad (Ledo, 2005: 177).

La situación de carencia y vulnerabilidad fruto de la falta de empleo y del trabajo precario afecta particularmente a los habitantes de los barrios urbanos populares, gente de escasos recursos, sumiéndolos en un estado de exclusión y discriminación permanentes. Así, por ejemplo, en Cochabamba, según el censo de 2001 (INE, 2001), más de la mitad de la población (55%) vivía en situación de pobreza. De los 47 municipios[8] que integran las 16 provincias del departamento, diez contaban con poblaciones que vivían en condiciones de penuria, incluso alcanzando índices superiores al 98% (en algunos casos el 99,4% y 99,6%). Los índices más altos de necesidades básicas insatisfechas se presentaban en la vivienda, tomando como parámetros el espacio insuficiente (hacinamiento), la precariedad constructiva, la carencia o baja cobertura de servicios básicos, la insegu-

8 En Bolivia, la nueva Constitución refiere una división política y una organización territorial que contempla departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originarios campesinos, que son unidades donde vive una nación o pueblo indígena. Los departamentos están constituidos por las provincias y, en la actualidad, su máxima autoridad es el gobernador. Las provincias están conformadas por secciones y sus autoridades son los subgobernadores. Los municipios son unidades territoriales con límites específicos constituidos por una ciudad, pueblo o comunidad, cuyas autoridades son los alcaldes. Los distritos municipales se derivan de estos municipios y sus autoridades son los subalcaldes. El 30 de mayo del presente año (2010), Bolivia ingresó en la era autonómica con la posesión de nueve gobernadores, 267 asambleístas departamentales, ocho subgobernadores provinciales, 11 ejecutivos seccionales, 19 corregidores, 337 alcaldes y 1 851 concejales municipales, los cuales, en los próximos cinco años, tendrán la misión de cristalizar el proceso autonómico en sus regiones.

ridad jurídica en la tenencia, el deterioro ambiental dentro y fuera de la vivienda, la intransitabilidad de vías, y la dificultad de acceso al trabajo, a servicios de salud y educación, y a espacios de recreación.

Fotografía N.° 1
Cerro Ticti – Municipio Cercado – Cochabamba



Fuente: Archivos IIA

La desigualdad social se expresa en las dicotomías existentes entre las áreas residenciales del noreste (incluyendo al casco viejo) y las zonas de la periferia norte y sur occidental. En la periferia sur se advierte una organización anárquica y carente de planificación. Si visualizamos la provisión de agua, como un indicador de la inequidad y exclusión social imperantes, observamos que el 95% de los hogares carece de agua potable, y la población compra agua contaminada de los carros aguateros, para lo que gasta entre el 7% y el 10% de sus ingresos.

> En Cochabamba, el proceso de urbanización ha trastornado seriamente el devenir de la comunidad. La dinámica migratoria y el alto índice de crecimiento natural de la población superaron ampliamente la capacidad de generación de empleos e ingresos en el sector moderno de la economía, obligando a la forzosa participación de los desfavorecidos en la economía del "rebusque", situación informal prevaleciente en los cordones de miseria que rodean la ciudad (Guardia, 2008: 6).

En la ciudad de La Paz, los mapas sociales de desarrollo humano, servicios públicos, ingresos, situación de salud y educación muestran que, en las laderas este, oeste y norte de la ciudad, la gente vive en condiciones mucho más desventajosas que en las partes bajas del centro y el sur. Los sectores populares se han desplazado hacia laderas con grandes pendientes, de manera que la población pobre, generalmente de origen aymará, habita en viviendas precarias en los escarpados bordes del sistema de la hoya. La peligrosa ubicación de viviendas en estos lugares muy pendientes contribuye a acentuar la vulnerabilidad y el riesgo de la gente de escasos recursos, particularmente en las temporadas lluviosas[9].

9 Recordemos que la vulnerabilidad y el riesgo habitacional contemplan componentes no solamente de orden geológico y/o topográfico, sino también otros de índole económica y social. Por consiguiente, es posible visualizar, en esos asentamientos, el aumento de la criminalidad, violencia intrafamiliar y la ausencia de seguridad ciudadana, entre otros problemas. Por otra parte, las precipitaciones pluviales provocan derrumbamientos y deslizamientos frecuentes que ponen en riesgo la vida de los asentados en las laderas urbanas. En época de lluvias, las capas geológicas situadas en las laderas de la hoya se ponen en movimiento, sepultando viviendas y a gente. El barrio de Cotahuma, en La Paz, se ha visto afectado en reiteradas oportunidades, y la gente asentada en esas laderas escarpadas –signada por el abandono– tiene pocas alternativas, pues vive en construcciones precarias con insuficiencia o carencia de infraestructura (agua potable y alcantarillado); todo lo cual se traduce en inhabitabilidad y condiciones de vida deficientes.

Fotografía N.° 2
Vista panorámica de la ciudad de La Paz – Bolivia

Fuente: Archivos IIA

Si visualizamos algunas cifras porcentuales sobre el uso de suelo habitacional, veremos que aproximadamente el 17% del suelo es considerado apto para la construcción, mientras que un 32% está calificado como desfavorable para este uso; el 11% presenta restricciones naturales de tipo hidrológico, en tanto que un 40% de la superficie es inadecuada para la edificación de viviendas por el peligro de derrumbes. Actualmente, el uso habitacional es el que mayor espacio consume y se estima que ocupa más del 60% del área urbana. De acuerdo a datos preliminares del censo 2001 (INE), la ciudad de La Paz contaba con 180 581 viviendas, con un promedio de 4,38 ocupantes por vivienda; de las mismas, el 46,59% correspondía a viviendas propias, el 19,89% estaba bajo la modalidad de alquiler, el 9,73% en contrato anticrético y el 23,79% en otras modalidades de tenencia, tales como contratos mixtos, cesión familiar, etcétera (Jiménez, 2007).

El problema de la calidad de la vivienda en los sectores populares de la ciudad de La Paz se origina en el crecimiento anárquico provocado por el aumento de la población y los asentamientos espontáneos, consolidados y legalizados por las diferentes gestiones municipales al calor de presiones sociales y políticas. Por tanto, es posible afirmar que, en la ciudad de La Paz, las desigualdades son mayores y es más perceptible la segregación espacial; las zonas centrales tendrían un uso comercial, artesanal y residencial de los predios, muchos de los cuales se encuentran en franco proceso de "tugurización", razones todas que han llevado a calificar a La Paz como la capital latinoamericana de la pobreza, y a El Alto como la capital boliviana de la exclusión. Sobre la ciudad de El Alto, el actual vicepresidente del actual Estado plurinacional[10], Álvaro García Linera, refirió:

> La ciudad de El Alto es una ciudad olvidada y discriminada por el Estado. Más de la mitad de los hogares alteños no tienen saneamiento básico, 60% de los ciudadanos viven hacinados, no más del 30% tiene alcantarillado y el 45% de las personas son pobres, en tanto que el 26% son extremadamente pobres, lo que significa que tienen menos de un dólar de ingreso por día.
> Esta condición de pobreza y precariedad, no por casualidad, está acompañada de una presencia mayoritaria de indígenas urbanos en la ciudad. Cerca del 80% de los alteños se autoidentifica como indígena, especialmente aymará (y en menor medida quechua), y es notoria la elevada presencia de migrantes rurales de primera y segunda generación, y de ex obreros en la mayoría de los barrios alteños. Del total de la población trabajadora de El Alto, el 69% lo hace en el ámbito informal, de empleo precario y bajo relaciones laborales semiempresariales o familiares. Pese a ello, poco más del 43% de los alteños son obreros, operarios o empleados, lo que la convierte en la ciudad con mayor porcentaje de obreros del país. Eso explica la presencia de una fuerte identidad obrera entre sus habitantes (García Linera, 2003: 1).

10 La nueva Constitución Política del Estado –aprobada en referéndum el 15 de enero de 2009 y promulgada el 7 de febrero del mismo año– sostiene, en su Artículo 1, que "Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país" (Constitución Política del Estado, 2009: 5).

En el departamento de Oruro los fuertes procesos migratorios internos han reestructurado hábitos de comportamiento urbano por la presencia de masas poblacionales de origen rural, lo cual ha generado un proceso de ruralización de la ciudad capital. Las reformas económicas estructurales han generado problemas que derivan en un estancamiento del crecimiento económico, situación que agudiza el problema de la pobreza, el incremento de la migración, la marginalidad, la exclusión social y, por ende, el deterioro de la calidad de vida de la población de Oruro.

Fotografía N.° 3
Centro histórico de la ciudad de Oruro

Fuente: Autora

En el área urbana del departamento de Oruro –según el censo de 2001 del INE– el 50,1% de la población era pobre, mientras que en el área rural este porcentaje alcanzaba el 94,3%. La población del departamento que se hallaba en situación de pobreza moderada alcanzaba al 38,9%, en tanto que el 27,3% se encontraba en estado de indigencia, el 19,3% en el umbral de la pobreza, el 12,8% tenía necesidades básicas satisfechas y el 1,6% estaba en condiciones de marginalidad. De acuerdo con las cifras del INE, entre

los años 1992 y 2001, los cambios en las condiciones de pobreza del departamento de Oruro muestran una disminución de 2,1 puntos porcentuales de la población en condiciones de marginalidad, y un incremento de 3,2 puntos porcentuales de la población en el umbral de la pobreza. Los datos sobre la vivienda expresan carencias de carácter cualitativo y una débil cobertura de servicios básicos. En la actualidad, los problemas de acceso a terrenos, viviendas, salud, educación, transporte y otros continúan exacerbados por la presión de las demandas insatisfechas.

Potosí, el departamento más poblado e importante durante la Colonia, registra el nivel de pobreza más alto del país (79,7%), según el último censo de 2001. Los datos también muestran que, en el área urbana, un 48,3% de la población era pobre, mientras que en el área rural este porcentaje alcanzaba el 95,4%. El índice de pobreza más bajo en el área rural se observaba en la provincia Sud-Chichas, donde llegaba al 85,9%. De acuerdo con los datos presentados por el INE, Potosí contaba con una deficiencia elevada de servicios básicos y su población residía en viviendas que no reunían condiciones apropiadas.

Fotografía N.° 4
Vista de la ciudad de Potosí

Fuente: Autora

En la actualidad, la mayoría de la población de este departamento minero habita en viviendas con paredes, techos y pisos de materiales inadecuados. Más del 70% de la población de las provincias de Charcas, Bernardino Bilbao, Chayanta y José Alonso de Ibáñez cuenta con viviendas con espacios insuficientes e insalubres. El déficit habitacional cuantitativo, y particularmente el déficit cualitativo se advierte más en los estratos sociales de bajos recursos económicos.

La ciudad de Santa Cruz vive un crecimiento explosivo desde hace decenios, y atrae a su perímetro urbano, en continua expansión, a trabajadores y campesinos del área rural –del mismo departamento y de otros–, como efecto de su crecimiento industrial. Su ordenamiento urbano define anillos de expansión alrededor del centro, que sigue cobijando a familias tradicionales y a sectores de altos ingresos que hacen una utilización mixta del espacio urbano: residencial, comercial y de servicios. La situación de los mapas sociales en Santa Cruz es particularmente imprecisa debido a la coexistencia de núcleos de nivel de vida elevado y otros habitados por sectores de bajos ingresos, con ausencia o menor disponibilidad de servicios. Las diferencias de accesibilidad al suelo urbano son notorias. Los pobres se ubican en barrios alejados con servicios de transporte deficientes, y los ricos, en sectores con servicios e infraestructura acordes con sus "exigencias" y modos de vida. Por tanto, es posible manifestar que Santa Cruz sufre una fragmentación y segregación físico-espacial, fenómeno que no se conocía en la Santa Cruz tradicional. Si bien las diferencias sociales siempre existieron, la marcada separación física de los habitantes con base en su poder adquisitivo es un fenómeno relativamente nuevo. De esta manera, el tejido social de la ciudad cruceña se ha descompuesto, dividiendo a las personas y profundizando cada vez más los problemas de índole psicosocial (frustraciones, delincuencia, adicciones, violencia y otros).

Según el censo de 2001 (INE), de los 428 653 hogares cruceños, 334 458 (78,03%) se encontraban en el área urbana; y de esos, 173 474 (51,87%) contaban con vivienda propia. Por su parte, de los 94 195 hogares (21,97% del total) que estaban ubicados en el área rural, 67 753 (71,93%) tenían vivienda propia. Las cifras muestran la mayor dificultad de logro de una vivienda propia en los centros urbanos, debido a los costos

elevados de la propiedad urbana, situación que se relaciona directamente con los ingresos y el acceso a financiamiento. En el área rural, los hogares que cuentan con vivienda propia representan una mayor proporción debido a la existencia de accesos simples, que están asociados con el tipo de vivienda, los materiales utilizados y los procesos de autoconstrucción. Por consiguiente, en la ciudad capital del departamento de Santa Cruz, así como en otras ciudades de Bolivia, las desigualdades sociales y económicas, reflejo de la pobreza imperante que afecta a la mayoría de la población, se reproducen en el espacio.

En las ciudades capitales de Trinidad (Beni) y Cobija (Pando), la pobreza, exclusión y precariedad habitacional son aún más profundas. En el municipio de Trinidad, la población pobre censada alcanzaba a 44 029 habitantes (según el censo de 2001). De ellos, 30 188 correspondían a una población con pobreza moderada, 13 366 a una población indigente y 475 a una población pobre marginal. La incapacidad de generación de empleos en Trinidad induce a la diversificación del uso de la vivienda con el objeto de generar ingresos familiares. Mientras las ofertas en función de los requerimientos de gestión y administración se concentran en el centro de la ciudad, en los barrios la principal oferta es de cuartos en alquiler, tiendas de abarrotes o pulperías de barrio, pensiones familiares o negocios de venta de comidas, los cuales, en la mayoría de los casos, tienen una existencia efímera.

Fotografía N.° 5
Barrio ubicado en la ciudad de Trinidad – Beni

Fuente: Autora

En Trinidad, según datos del último censo de 2001, se contaban 15 588 viviendas. De ellas, el 16% era de calidad baja, el 52% de calidad media y el 30% de calidad alta. Sin embargo, a decir de los trinitarios, los datos del INE suscitan discrepancias, ya que no se tomaron en cuenta otros indicadores (solo se consideró la calidad de los materiales empleados en los muros). La calidad de la vivienda en la ciudad de Trinidad y en los centros poblados es muy modesta. Si en la actualidad la ciudad capital cuenta con una imagen renovada se debe a la iniciativa privada de las familias, ya que las iniciativas públicas para el mejoramiento y la construcción de viviendas han sido muy escasas a través de los años.

En el municipio de Cobija, al igual que en el de Trinidad, existen serios problemas de comunicación. Estas dificultades nos hacen entrever un país con problemas de integración nacional y territorial. Naturalmente, hay que tomar en cuenta que Bolivia es uno de los países menos densamente poblados del continente, con una topografía difícil y una sempiterna escasez de recursos, donde la infraestructura de transporte es muy costosa. A

esto se suma la mala administración de recursos económicos, que repercute en la calidad de la infraestructura viaria. Todas estas circunstancias inciden dramáticamente en la situación de aislamiento de los pandinos, agudizando sus niveles de pobreza, la persistencia de enfermedades endémicas y las malas condiciones de habitabilidad.

Fotografía N.° 6
Vista de la ciudad de Cobija – Pando

Fuente: Autora

De acuerdo a las estadísticas del INE del año 2001, la población de Pando contaba con una población de 52 525 habitantes, y se estimaba que este número creciera a 72 427 para el año 2007. En la ciudad de Cobija se contaron 11 777 viviendas en el área rural y urbana. Los datos señalaban un incremento vertiginoso de viviendas en los últimos años, principalmente respecto a aquellas que se encuentran en zonas de riesgo y que, por tanto, son susceptibles de inundaciones, deslizamientos y otras catástrofes. Las viviendas tradicionales en Pando son construidas a base de madera y no llevan cimientos; el piso, conformado por tablas de madera o machihem-

brado, se levanta a un nivel superior de la superficie del terreno, sobre un girado conformado por estacas[11]. Las paredes exteriores e interiores se levantan encima del machihembrado, y se elevan hasta alcanzar la cubierta de la vivienda. Este escenario nos hace entrever una baja calidad de los materiales de construcción, la deficiencia e inexistencia de servicios básicos y costos elevados. A esto se suman las inclemencias del tiempo y sus efectos adversos, particularmente ligados a las inundaciones anuales.

Con relación a la población de la provincia Cercado de Tarija, de acuerdo al censo del año 2001, esta alcanzaba un total de 153 457 habitantes. De ellos, el 88% correspondía al área urbana y el 12% al área rural. La población de la ciudad de Tarija que representaba el área urbanizada alcanzaba a 135 783 habitantes. En la actualidad, si bien existen algunos indicios de mejoría económica con la explotación de gas y petróleo –lo cual ha aparejado inyecciones de inversiones extranjeras–, no se visualizan mejoras sustantivas en cuanto al capital humano. "Sus niveles de logro en capital humano están muy bajos, es decir, el capital económico no se está traduciendo en mejoras de su capital humano, que sería el único que podría potenciar un desarrollo sostenible y de largo aliento" (Ledo, 2005: 49).

Podríamos detenernos aquí para revisar someramente las dimensiones del desarrollo sostenible. Los autores que tratan temas de sostenibilidad señalan tres importantes columnas del desarrollo sostenible: las dimensiones social, económica y ecológica. Tratándose de desarrollo urbano sostenible, deben agregarse otras dimensiones a las ya nombradas, a saber: la sostenibilidad física y la sostenibilidad política. La primera abarca la infraestructura material y la imagen construida de la ciudad; comprende la disponibilidad y el cuidado de la infraestructura (también para los barrios pobres), el cuidado de la sustancia edificada y la creación de áreas urbanas de expansión (también para construcción de viviendas sencillas). En cuanto a la sostenibilidad política, se visualiza la necesidad de implementación de políticas habitacionales con una visión de unidades de bajo costo y plazos cortos de ejecución. Al respecto, en el seminario nacional "Hacia la construcción de políticas sociales inclusivas y participativas que garanticen un hábitat digno", el arquitecto Renato Fernández dijo lo siguiente:

> Hay que pensar en subprogramas dirigidos a la obtención de lotes con servicios, núcleos húmedos, pisos, techos y células básicas evolutivas. Hay que revitalizar la intervención del Estado en las diferentes etapas del proceso. Este debe actuar como ente regulador y canalizador de recursos financieros internos y externos, debe buscar alianzas estratégicas hacia los gobiernos departamentales y locales para la implementación de planes y programas habitacionales acordes a las condiciones físico-ambientales, socioeconómicas y culturales en todas las regiones del país (Tarija, 21 de junio de 2007).

Sucre, ciudad capital del Departamento de Chuquisaca, sufre el fenómeno de la migración de pobladores rurales que se trasladan a la ciudad como consecuencia de la notable baja de los sectores productivos, como en el caso de la minería. De esta manera, la ciudad se enfrenta a un crecimiento acelerado que comienza a desfigurar su imagen urbana de perfiles clásicos y de calidad patrimonial, que todavía se observa en la llamada "ciudad blanca de América".

En Sucre es visible que la principal causa de las migraciones del área rural a la ciudad es la pobreza. La atribulada situación de la mayoría de la población hace que esta se traslade de lugar en busca de mejores condiciones de vida; sin embargo, la mayoría de las veces se encuentra con serias dificultades, como la falta de empleo, falta de vivienda y demás. En la ciudad capital, en lugar de mejorar su situación, los migrantes pasan a engrosar las filas de los desocupados y viven en condiciones infrahumanas de hacinamiento, promiscuidad e inseguridad.

11 El girado o la tarima debajo del piso de madera tiene la finalidad de aislar la humedad del suelo. En muchas viviendas este espacio, de 0,80 a 1,00 metros de altura, es aprovechado para la crianza de aves y otros animales. Los ambientes de la vivienda se reducen a dormitorios y una sala de estar que, a la vez, cumple la función de cocina. El techo generalmente es de jatata o palmera, las puertas y ventanas son de construcción rústica, y el baño se ubica a una distancia alejada de la vivienda para evitar olores y la proliferación de insectos. Las condiciones de habitabilidad son completamente precarias.

Fotografía N.° 7
Vista aérea de la ciudad de Sucre – Chuquisaca

Fuente: Autora

El déficit habitacional en la ciudad capital alcanza las 49 979 viviendas. En el departamento la cifra sube a 118 918 viviendas (INE, 2001). El elevado déficit habitacional de los ocho distritos (áreas periurbanas y rurales) revela la aguda crisis socio-habitacional existente en la ciudad de Sucre.

En síntesis, es posible sostener que, en Bolivia, la pobreza se ha instaurado en las ciudades. Una causa de esto es la ausencia de trabajo, lo cual da lugar a las migraciones y al consecuente desarraigo cultural que genera bolsas de exclusión, particularmente en relación a la población indígena migrante. En la actualidad, un segmento significativo de la población boliviana habita en ciudades con un alto grado de inseguridad ciudadana, dificultad de acceso al suelo urbano y a viviendas adecuadas, posesión ilegal de predios (gran parte de la población boliviana logra acceder a terrenos por medio de procesos calificados como "ilegales e irregulares"), carencia de equipamientos públicos y comunitarios, sistemas de vialidad y transporte inadecuados, falta o deficiencia del servicio de agua potable y de mecanismos de eliminación y procesamiento de desechos, poco respeto al entorno ambiental y cultural, etcétera.

La realidad actual de las ciudades bolivianas es que están divididas en áreas legales e ilegales, y esto implica ciudades duales, con profundas dicotomías y con severas implicaciones para la sociedad en su conjunto. Existe una segregación –exclusión social y espacial–, profundizada por la especulación cotidiana de tierras y la fragmentación del espacio urbano, por la que los grupos de altos ingresos se concentran en áreas con dotación de servicios y equipamientos sociales, mientras que los segmentos más pobres se ubican en áreas alejadas de sus lugares de trabajo, sin servicios ni equipamiento. La precariedad de las áreas urbanas se traduce –entre otras situaciones– en una baja calidad de vida, frágiles condiciones de salud, un elevado grado de vulnerabilidad a los fenómenos naturales y la ausencia de condiciones de habitabilidad para vivir con dignidad. De esta manera, los viejos problemas y sus viejas continuidades persisten de manera latente, en un estado de permanente exacerbación.

Miradas a propuestas y compromisos gubernamentales

En el intento de encontrar explicaciones para este estado, cobra fundamental importancia la profundización de los procesos de exclusión laboral y de retraimiento del Estado boliviano respecto a la creación de ocupaciones de carácter formal. La escasa o casi inexistente oferta de empleos formales causada por la retracción del Estado obliga a los "trabajadores excedentes" (por llamarlos de alguna manera) a buscar medios de subsistencia, lo cual implica desplazarse ya sea hacia el sector informal y de servicios o hacia trabajos asalariados parciales, mediados por la subcontratación temporal en pequeñas y medianas empresas. Esta situación de carencias y vulnerabilidades que provoca el trabajo precario y/o el desempleo es la causa de los asentamientos urbanos populares que condensan la exclusión y la discriminación que sufre la gente de escasos recursos, esto es, la mayoría de la población boliviana[12].

12 Las actuales reformas del Estado boliviano plantean una mayor inclusión de los pueblos indígenas. La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional reivindica los derechos colectivos de las nacionalidades indígenas del país y promueve una mayor participación de ellos en las estructuras

Una revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), realizada en el año 2003, señala que no se alcanzaron los niveles de crecimiento previstos en la estrategia ni su efecto marginal sobre la pobreza fue el esperado, pues las cifras de crecimiento de los tres últimos años no superaron el 3%, cuando la EBRP planteaba un promedio del 5%. "La incapacidad de la estructura productiva del país para generar empleo sería la explicación de este comportamiento. La EBRP no considera explícitamente temas referidos a empleo y productividad en cuanto a su capacidad para generar ingresos y superar la pobreza" (UDAPE, 2003: 61).

En la actualidad, el gobierno de Evo Morales Ayma cuenta, entre otros, con el "Plan Nacional de Desarrollo Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien", el cual traza una nueva concepción de desarrollo, sustentada en ese llamado "vivir bien"[13]. La propuesta gubernamental plantea el establecimiento del rol protagónico del Estado para la atención de las necesidades de vivienda, utilizando los recursos que se generan por el aporte patronal con la implementación del Programa Nacional de Vivienda Social y Solidaria (PNVS)[14] para posibilitar la dotación de nuevas viviendas

estatales. No obstante, según expertos del tema, aún queda por analizar la situación interior del mundo indígena, ya que solo algunos se ven privilegiados por estos cambios, en tanto que otros aún mantienen su condición de excluidos con escasas posibilidades para realizarse plenamente como pueblos en un marco de equidad y justicia.

13 En el año 2006, el Ministerio de Planificación del Desarrollo proponía la siguiente observación de este concepto: "*El vivir bien implica el acceso y disfrute de los bienes materiales en armonía con la naturaleza y las personas. Es la dimensión humana de la realización afectiva y espiritual. Las personas no viven aisladas, sino en familia y en un entorno social y de la naturaleza. No se puede vivir bien si los demás viven mal o si se daña la naturaleza*" (Ministerio de Planificación del Desarrollo de la República de Bolivia, 2006: 1).

14 El Programa Nacional de Vivienda Social fue creado mediante decreto el 12 de julio de 2006, y su reglamento, aprobado en noviembre del mismo año, fue lanzado oficialmente el 14 de abril de 2007, por el Gobierno de Juan Evo Morales Ayma. Consta de dos subprogramas, uno ***cualitativo y otro cuantitativo***. El subprograma ***cualitativo*** va dirigido al mejoramiento de los ambientes de una vivienda dependiendo de las necesidades de la familia que la habita. Las necesidades serán atendidas por los siguientes subprogramas: ***a) Vivienda saludable***, que coadyuvará a la eliminación de los focos donde se originan, propagan y transmiten enfermedades endémicas, en busca del mejoramiento de las condiciones físicas de habitabilidad, ***b) Vivienda social productiva***, que implementará un espacio productivo para mejorar las condiciones económicas aprovechando las habilidades de los beneficiarios, y ***c) Mejoramiento y ampliación de vivienda***, que optimizará los espacios no aprovechados de la vivienda y ampliará la misma para contrarrestar el hacinamiento. El subprograma cuantitativo contiene programas que tienen como objetivo principal otorgar viviendas y servicios correspondientes a un buen porcentaje de las familias del territorio boliviano.

y su mejoramiento, y así atender el déficit cuantitativo y cualitativo. Según lo propuesto, el PNVS debe constituirse en el dinamizador del desarrollo productivo y social que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida y a la construcción de ciudadanía. Al respecto, es pertinente señalar que el PNVS sostiene como objetivo principal el acceso de familias de bajos recursos a una vivienda propia, con servicios básicos, en el menor plazo posible y con la posibilidad de pago de cuotas menores y a largo plazo. El mencionado programa expresa claramente que el acceso de la población al suelo no es una obligación del Estado boliviano, sino que corre por cuenta de los beneficiarios, mediante los mercados inmobiliarios especulativos, con la exigencia de lotes legales debidamente registrados en las alcaldías y en derechos reales.

En la propuesta gubernamental no existen criterios de intervenciones estatales y/o municipales en la planificación de los asentamientos humanos actuales y futuros, ni en una distribución y ordenamiento del territorio que contemplen reservas de espacios destinados a satisfacer las necesidades habitacionales. Tampoco se vislumbran soluciones alternativas dirigidas a la generación de bancos de tierras. Por consiguiente, nadie se responsabiliza por el acceso a la tierra en sus diferentes modalidades de propiedad privada individual, colectiva, cooperativa y/o municipal en áreas urbanas y rurales; precisamente, estas ausencias en la perspectiva estatal vuelven a dejar el tema del acceso a la tierra en un limbo de irresoluciones.

La inconsistencia de las políticas de tierra ha ocasionado que más de la mitad de la población urbana de nuestras principales ciudades no sea propietaria de sus viviendas y deba residir en condiciones de inquilinato, anticresis y otras modalidades combinadas, con las consiguientes lesiones que esas situaciones conllevan, así como el detrimento de un porcentaje de los salarios e ingresos destinados al pago de alquileres, la falta de recursos y/o interés para realizar mejoras en viviendas ajenas y la incomodidad de compartir espacios exiguos de uso común.

Asimismo, se contemplan el ***subprograma 1*** (cuyo objetivo es atender las necesidades del sector por debajo de la línea de pobreza en áreas rurales), el ***subprograma 2*** (para satisfacer las necesidades del sector de pobreza moderada en áreas periurbanas e intermedias), el ***subprograma 3*** (para atender las necesidades del sector que se encuentra en el umbral de la pobreza en áreas periurbanas y urbanas), y el ***subprograma 4*** (para atender las necesidades de la población concentrada en el área urbana) (Ministerio de Planificación del Desarrollo de la República de Bolivia, 2006).

El PNVS elude el verdadero problema de la redistribución equitativa de tierras entre los residentes urbanos y rurales, pues formula soluciones coyunturales limitadas a la mera administración y gestión de fondos públicos para desarrollar sus programas. Se visualiza una falta de previsión para crear las condiciones óptimas que posibiliten, a las actuales y próximas generaciones, opciones de acceso a terrenos y viviendas fuera de los mercados inmobiliarios especulativos existentes. Es posible sostener que la falta de comprensión del complejo problema del acceso a la tierra urbana y rural, así como la escasa intervención del Estado, ahondan la crisis actual y ponen en serio riesgo la solución del problema habitacional. El PNVS está cargado de tropiezos, inefectividad, desinformación por parte de la población e inadecuados mecanismos de canalización del subsidio, así como falta de control de adjudicaciones y ausencia de participación ciudadana, desde el diseño hasta la implementación de los proyectos. Por consiguiente, estamos frente a un proceso burocrático, lento, inefectivo y lleno de errores e imperfecciones en su formulación y ejecución.

En este punto es pertinente señalar algunas acciones del actual gobierno de Evo Morales en cuanto a la apertura de espacios de administración y decisión de los que la población estuvo tradicionalmente excluida por impedimentos culturales y políticos, situación que provocó un ahondamiento de las brechas étnicas regionales heredadas de la Colonia y que el Estado republicano no pudo resolver. En la actualidad, y a pesar de esa "apertura democrática", el país está más dividido que nunca, y existe un marcado racismo contra la población indígena, así como segregación entre la población de oriente y la de occidente del país. De igual manera, es notorio el incremento de reivindicaciones autonomistas caracterizadas por la violencia y la intolerancia.

Rememoremos la instauración de la Asamblea Constituyente (6 de agosto de 2006 – 9 de diciembre de 2007), que propició un escenario de deliberación e incidencia política en el que participaron diversas organizaciones sociales e instituciones del país y que, después de prolongados debates, en un marco de incertidumbre y ausencia de participación democrática, dio origen a la nueva Constitución Política del Estado y, entre otros, a la constitucionalización del derecho humano a la vivienda. En su Artículo 19, incisos I y II, la Constitución sostiene que:

> Toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda que dignifiquen la vida familiar y comunitaria.
> El Estado, en todos sus niveles de gobierno, promoverá planes de vivienda de interés social mediante sistemas adecuados de financiamiento, basándose en los principios de solidaridad y equidad. Estos planes se destinarán preferentemente a familias de escasos recursos, a grupos menos favorecidos y al área rural.

El Artículo 20, inciso I, señala: "Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones".

El Estado, para efectivizar el derecho humano a la vivienda, tiene la obligación de trazar mecanismos y acciones que posibiliten el acceso al suelo, y esto pasa por la adopción de medidas legislativas, administrativas, legales y presupuestarias adecuadas para lograr su plena efectividad. La seguridad de la tenencia del suelo es una de las cuestiones centrales del derecho a la vivienda, pues, sin la misma, tal derecho estaría en situación de incertidumbre, en permanente amenaza, por riesgo de desalojo o desplazamiento forzado. Por tratarse de un elemento central del derecho humano a la vivienda, la seguridad de la tenencia debe alcanzar a todos los individuos y familias, independientemente de su situación económica, afiliación o estatus. Por tanto, urge su reconocimiento.

La exigibilidad de los derechos inscritos en la nueva Constitución debe ser entendida como un proceso social, político y legal que comprenda la participación activa de la sociedad civil en su conjunto y en pleno ejercicio de su derecho de ciudadanía. El derecho a una vida digna nunca podrá ser efectivo a menos que toda persona pueda satisfacer de manera adecuada y equitativa sus necesidades básicas de trabajo, alimentación, vivienda, acceso a salud, educación y cultura[15].

15 En este sentido, Habitat International Coalition (HIC), una red de organizaciones no gubernamentales que trabaja con el tema de la vivienda, desarrolló una herramienta de monitoreo que identifica 14 elementos constitutivos del derecho humano a la vivienda. Estos se desprenden de las obligaciones que los Estados contrajeron al ratificar diferentes tratados internacionales y otras leyes comúnmente aceptadas, y contemplan: seguridad de tenencia, bienes y servicios (entre los cuales se encuentra el agua, como un requisito esencial para un pleno derecho a la vivienda); accesibilidad económica; habitabilidad; accesibilidad física; ubicación; tradiciones culturales; libertad frente a posibles desalojos; información; capacitación; participación y libertad de expresión; realo-

El actual gobierno debe recordar que tiene por mandato constitucional privilegiar el fortalecimiento del sistema democrático, proteger y garantizar la seguridad jurídica y el derecho al trabajo que permitan a todos los bolivianos vivir con dignidad y ejercer sus derechos constitucionales con plena libertad. La dignidad de las personas tiene como base el acceso a oportunidades económicas para mejorar sus condiciones de vida y responder a las exigencias de la convivencia en sociedad.

El momento actual es crucial para reflexionar y debatir sobre las nuevas políticas sociales, en el marco de las concepciones de desarrollo que propugnan el "vivir bien" y la recuperación del protagonismo del Estado boliviano para una convivencia armónica en un escenario pluricultural, como lo señala el preámbulo de la actual Constitución Política del Estado boliviano:

> Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien, con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra, en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos (Constitución Política del Estado, 2009).

Esbozos de iniciativas y cambios de sentido

El alivio de la pobreza, la desigualdad y la exclusión supone poner en marcha nuevos desarrollos que generen una mejor distribución de oportunidades. Promover el desarrollo conlleva transformaciones que afecten a todas las instituciones, así como el logro de un crecimiento económico sostenido a largo plazo como condición fundamental y necesaria para reducir la pobreza y la desigualdad. A la vez, implica la definición de políticas para mejorar la productividad del trabajo y la creación de empleos, fundamentalmente.

Las actuales gobernaciones departamentales y las alcaldías municipales son las llamadas a trabajar de manera mancomunada, estableciendo

jamiento; ambiente saludable; seguridad; y privacidad. En este marco de apreciaciones es posible esbozar los componentes del derecho humano a la vivienda.

sinergias y relaciones entre los diversos departamentos. Los compromisos de los gobiernos departamentales y locales deben ser respaldados con recursos económicos, y dar prioridad a las zonas urbanas, porque ahí es donde se encuentra la gran mayoría de los "excluidos". Para esto se requiere de nuevas competencias, redefinición de roles, cambios sustanciales en la normativa actual y compromisos explícitos dirigidos a superar la pobreza y exclusión imperantes en las ciudades bolivianas. El diseño de políticas de desarrollo urbano debería partir del reconocimiento de los asentamientos populares –de los pobres y excluidos–, como parte integrante del tejido urbano, y por consiguiente, de la necesidad de su contemplación en los planes de desarrollo urbano y en los presupuestos asignados. En este punto es conveniente considerar la elaboración de "otras agendas urbanas"[16] dirigidas a mejorar la situación de pobreza de los sectores vulnerables en un intento de promover equidad e inclusión.

También es importante promover la economía popular, la creación de redes de solidaridad orgánica (que superen la solidaridad mecánica) y la conformación de organizaciones sociales sólidas, con propuestas reales y alternativas viables para afrontar la pobreza y la exclusión actuales. Esta solidaridad, como señala Artegui, "supone mayor heterogeneidad y busca vincular los sectores medios con los pobres, los rurales con los urbanos" (Artegui, 2004: 12). Hay que pensar en la creación de redes de coordinación local y nacional, en la conformación de alianzas estratégicas y en planes de acción comunes que vinculen a los diferentes sectores. La construcción de redes solidarias y de liderazgo permitirá consolidar estrategias integrales y constituir bloques corporativos populares alternativos de lucha para la superación de la situación del Estado boliviano.

16 El término "otra agenda urbana" fue introducido por Joan Mac Donald, arquitecta especializada en políticas y programas de asentamientos humanos. La autora sostiene que una agenda urbana pro equidad debería contemplar un adecuado manejo del suelo urbano, inversiones para la dotación de servicios básicos, gestión de vivienda que contemple programas de mejoramiento de barrios, y la provisión de viviendas nuevas, así como el mejoramiento y ampliación de viviendas, la provisión y mantenimiento de espacios públicos que faciliten la integración, el desarrollo de actividades productivas en los barrios –liderado por los gobiernos locales y centrales, y por los distintos sectores de la sociedad–, y una gestión de riesgo eficaz y realista –dirigida a proveer la seguridad de los habitantes "informales" en áreas de riesgo (Mac Donald, 2009).

También es vital insistir en la formación de líderes conscientes de sus derechos e inmersos en un proceso sostenido de adquisición de los conocimientos y experiencias necesarios para tomar decisiones y ejecutar acciones. A la vez, es importante el establecimiento de sistemas de información, orientación y sensibilización sobre los derechos y deberes de los individuos, con el objeto de iniciar acciones dirigidas a su exigibilidad e implementación efectivas.

Es indispensable trabajar en y con las organizaciones populares, visualizando la necesidad de garantizar formación, información y mecanismos de comunicación y participación, con el fin de incidir efectivamente en la construcción e implementación de políticas sociales inclusivas y participativas. Habrá que recordar que el tema de la pobreza no solo es cuestión de producción y capacidad organizativa, sino que tiene que ver, fundamentalmente, con una educación, formación y capacitación que posibiliten la inserción laboral. Jaques Delors señala, al respecto, que "la educación es esencial en el desarrollo continuo de las personas y las sociedades, como una vía –entre otras, ciertamente, pero más que otras– al servicio de un desarrollo humano más armonioso, más genuino, para hacer retroceder la pobreza, la exclusión, las incomprensiones, las opresiones, las guerras, etcétera" (Delors, 1996: 9).

El actual Gobierno y los sucesivos tienen un compromiso ineludible frente al desarrollo social, económico y cultural de los ciudadanos, y esto incluye el diseño de una estrategia nacional sustentada en una visión integral de nuestras ciudades y territorios, con la superación de visiones fragmentadas y la incidencia en una planeación participativa y orgánica, particularmente a favor de los ciudadanos de menores recursos, de las mujeres cabezas de hogar, niños, ancianos y minusválidos. En ese tránsito no hay que perder de vista que los procesos participativos no son estáticos, sino que conllevan estrategias y articulaciones de carácter evolutivo para el logro de objetivos consensuados.

El derecho de los bolivianos y bolivianas a ciudades inclusivas requiere de acciones impostergables, de justicia social y de concreción efectiva del derecho a una vida digna de todos los habitantes. Frente a los planes y estrategias diseñados por el actual Gobierno, habrá que recordar que

las ciudades son los ámbitos de realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y que el Estado tiene la misión de asegurar la dignidad y el bienestar colectivo de sus habitantes, en un marco de igualdad, solidaridad, equidad y justicia. Por consiguiente, mientras no se llegue al reconocimiento de que las condiciones de vida de la mayoría de la población boliviana se encuentran en una aguda crisis, y hasta que no se efectúen los cambios integrales necesarios para revertir esa situación, los problemas de exclusión, pobreza y precariedad urbana subsistirán.

La tarea es extraordinaria, ya que los problemas son complejos. Sin embargo, hay que tener muy claro que, de no tomarse las acciones pertinentes, la pobreza, la exclusión y la precariedad en las ciudades bolivianas permanecerán y se ahondarán. Se trata, entonces, de aunar los esfuerzos de organizaciones sociales e instituciones, y de la sociedad civil en su conjunto, en un marco de acciones integradas, con visiones a largo plazo y con una perspectiva de construcción común de ciudadanía incluyente, organizada, responsable, solidaria, y respetuosa de sus particularidades y diversidades.

Bibliografía

Artegui, Víctor (2004). "Proponer a partir de las oportunidades actuales". *La Era Urbana*, marzo.

Caccia Bava, Silvio (2004). "La pobreza y su erradicación". *La Era Urbana*, marzo.

Constitución Política del Estado (2009). La Paz: UPS.

Delors, Jacques (1996). *La educación encierra un tesoro*. México: Ed. Aníbal Néstor García V.

Demo, Pedro (1997). *Combate à pobreza: desenvolvimento como oportunidade*. Campinas: Autores Asociados.

García Linera, Álvaro (2003). *El Alto insurrecto*. Visita diciembre de 2009 en http://www.voltairenet. org/article120436.html

Guardia, Fernando (2008). "Naturaleza de la situación habitacional en Cochabamba". *Vivienda y hábitat* Nº 1, diciembre.

INE (Instituto Nacional de Estadística) (2001). "Censo nacional de población y vivienda". La Paz.

Jiménez Claros, Sonia Elizabeth (2007). *Por el derecho humano a la vivienda en Bolivia*. Cochabamba: HDM / IIA / PROMESHA.

Ledo García, Carmen (2005). *Pobreza, vulnerabilidad y exclusión social en Bolivia*. Cochabamba: CEPLAG / Universidad Mayor de San Simón.

Mac Donald, Joan (2009). *El mejoramiento de barrios en el marco de la gestión urbana*. Cochabamba: HDM / IIA / PROMESHA.

Ministerio de Planificación del Desarrollo de la República de Bolivia (2006). "Plan Nacional de Desarrollo Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien: 2006-2010". La Paz.

UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Sociales) (2003). "Estrategia boliviana de reducción de la pobreza – EBRP". Informe de avance y perspectivas. La Paz.

Vilmar, Faria (1997). "The social exclusion approach: some policy implications and priorities". *Research Series* N.° 110.

Ziccardi, Alicia (2006). "Pobreza urbana, exclusión, desigualdad y políticas sociales en las sociedades complejas". Ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano de Ciencias Políticas en Campinas, Brasil.

Hábitat popular en la ciudad de México: entre la producción habitacional masiva y la exclusión social

Víctor Delgadillo*

Resumen

Este artículo analiza la compleja problemática habitacional, las políticas de vivienda recientes y los actuales procesos de exclusión socioespacial en una de las metrópolis más habitadas y en uno de los laboratorios urbanos más complejos y extraordinarios del planeta: la ciudad de México. En primer lugar, se analizan las transformaciones recientes y las contradictorias tendencias de desarrollo urbano de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), las cuales se caracterizan por la expulsión de población y vivienda de las áreas centrales y la expansión en periferias metropolitanas cada vez más distantes. Después, se aborda la compleja problemática habitacional de la megaciudad y las recientes políticas habitacionales impulsadas –en direcciones opuestas– por los gobiernos federal y local en una ciudad jurídicamente fragmentada: el gobierno federal ha facilitado la construcción masiva de vivienda, por parte del sector privado, en las alejadas periferias urbanas, mientras el gobierno local impulsó una política que pretende combatir la expansión urbana y masificó un novedoso programa de mejoramiento habitacional. En la parte final se analiza el desarrollo más reciente de la histórica segregación socioespacial de la ciudad, la cual se ha profundizado en el marco de la abdicación del Estado sobre la regulación y el ordenamiento urbano, en un contexto socioeconómico en donde el 60% de la población, excluida del mercado formal de suelo y de vivienda, continúa produciendo "asentamientos irregulares". A manera de conclusiones, se analizan los colosales desafíos habitacionales, de acceso al suelo y de desarrollo urbano, para tratar de revertir la fragmentación del tejido urbano y social de la ciudad.

Palabras clave: hábitat popular, políticas habitacionales, exclusión social, ciudad de México.

* Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y Sistema Nacional de Investigadores de México.

Abstract
This article analyses the complex housing problematic, the recently housing policies as well as the currently processes of social exclusion in one of the most inhabited metropolis of the world and in one of the more complex and extraordinary urban laboratory of the planet: Mexico City. First, it discusses the recent changes and the contradictory trends on urban development of the Metropolitan Area of the Valley of Mexico (ZMVM), which is characterized by the expulsion of population and housing of the central areas and the increasingly distant expansion in metropolitan peripheries. Second, is addressed the complex housing problems of the megacity and the recently housing policies, which are carried out by the federal and the local governments in opposite directions, in a legally fragmented city: the federal government has facilitated the massive construction of housing, through the private sector, in the remote urban areas of the periphery; while the local government has encouraged a policy that intended to stop the urban sprawl and made massif an innovative program to improve existing housing. The final part analyses the latest development of the historic social and urban segregation of the city, which has deepened in the framework of the State abdication on the urban regulation and management, and in a socio-economic context in which 60 percent of the population, excluded from formal market of soil and housing, continues producing "irregular settlements". As conclusions, are analyzed the colossal challenges on housing, access to urban soil and the urban development, in order to try to reverse the fragmentation of the urban fabric and the social tissue of the city.

Keywords: hábitat popular, housing policies, social exclusion, Mexico City.

Globalización de la economía: ¿superación o reproducción del subdesarrollo?

En las últimas décadas, la ciudad de México se ha transformado en una urbe física y socialmente fragmentada que aloja a una sociedad cada vez más polarizada y que se expresa espacialmente en una urbanización expansiva voraz y precaria, el vaciamiento de sus áreas centrales, la recuperación selectiva del patrimonio edificado y un desarrollo urbano exclusivo. Algunos de los cambios ocurridos están directamente vinculados con la reforma neoliberal del Estado mexicano, cuya máxima expresión es el Tratado de Libre Comercio de Canadá, Estados Unidos y México (TLC). Sin embargo, otros cambios hunden sus raíces en procesos históricos nacionales más amplios, como las relaciones de poder, el sistema político mexicano (antes presidencialista y ahora con un sistema de partidos y franquicias

políticas que tienen una gran deuda con la participación ciudadana), las desigualdades socioeconómicas y la permanencia del interés privado sobre el colectivo.

La integración de la economía mexicana con la estadounidense, añeja y con distintos ciclos e intensidades –pero siempre con muchas disparidades–, alcanzó su máximo nivel con la entrada en vigor del TLC en 1994. Esto generó algunas inversiones productivas en maquiladoras que contratan mano de obra barata y en el negocio del turismo, pero también generó polarización socioeconómica, declive económico de regiones y actividades productivas, incremento de la pobreza, e intensificación de la migración ilegal masiva hacia Estados Unidos.

Un país de millonarios

Hace más de dos años, David Harvey nos preguntaba a los mexicanos qué hicimos, a partir de la firma del TLC, para producir millones de pobres y al millonario más rico del mundo. De acuerdo al CONEVAL (2009), en 2009 la pobreza patrimonial (carencia de recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de alimento, vestido, vivienda, salud, transporte y educación) alcanzó al 47,4% de la población, es decir, 49,2 millones de mexicanos están sumidos en la pobreza en un entorno de inequidad y de persistente disparidad de desarrollo entre regiones y grupos étnicos: la décima parte de la población gana más de 40% de los ingresos totales y la décima parte de la población más pobre obtiene solo el 1,1%. En números duros, la pobreza se incrementó de 39,9 millones de pobres en 2000 a 49,2 millones en 2009. En alto contraste, de acuerdo a Forbes (2010), en octubre de 2010 México tenía al hombre más rico del mundo (Carlos Slim, con 53,5 mil millones de dólares) y a otros ocho millonarios que en conjunto suman 90,3 mil millones de dólares (lo que equivale al 10% del PIB).

Éxodo nacional

En 2007, el INEGI señalaba que 9,49 millones de mexicanos vivían en Estados Unidos (el 9,1% de la población total). Por tratarse de una migración mayoritariamente ilegal, es muy difícil estimar el número de migrantes. Así, en los albores del siglo XXI, muchas familias mexicanas están desmembradas en dos países. En esta relación profundamente asimétrica, por ejemplo, el maíz de las tortillas que consume la mayoría de mexicanos es producido en Estados Unidos, seguramente con mano de obra mexicana que es muy barata por ser ilegal.

La modernización selectiva de la ciudad de México

En los últimos años, se ha efectuado un proceso de reestructuración urbana, a través de proyectos de gran dimensión, que ha conformado una nueva geografía de múltiples centralidades. Se trata de un proceso de modernización que actúa en las áreas urbanas más rentables y contribuye a la fragmentación de la ciudad y a profundizar la segregación socioespacial. A manera de ejemplo, se puede señalar la construcción del conjunto Santa Fe, el remozamiento de Paseo de la Reforma, los segundos pisos a la sección poniente del anillo periférico (que benefician a la mayoría de autos pero a la minoría de la población)[1] o la cíclica recuperación del centro histórico.

El centro histórico de la ciudad de México: patrimonio de la humanidad y negocio privado

Desde 1967 se han realizado seis programas de recuperación del centro histórico de la ciudad de México, todos con grandes inversiones públicas que rescatan, fundamentalmente, la misma zona:

1 El 80% de la población se traslada en el 17% del parque vehicular (transporte colectivo), mientras que el 20% de la población lo hace en el 80% del parque vehicular (transporte privado).

1. El programa ¡Échame una manita! (1991-1994) revalorizó el distrito de negocios[2], promovió la incorporación del sector privado e incluyó la reubicación del comercio ambulante en 28 plazas comerciales.
2. El Programa de Rescate del Centro Histórico (2002-2006) volvió a recuperar el territorio ya "rescatado" una década atrás y a reubicar en plazas comerciales a vendedores ambulantes. En ese proceso se incorporó al inversionista más rico del país (aunque hay evidencias de que ocurrió al revés: la inversión privada detonó la inversión pública). Los antagónicos gobiernos federal y local crearon un Consejo Consultivo para el Rescate del Centro Histórico, el cual no incluyó a la población residente, ni a comerciantes e instituciones con presencia en esa zona, y que no consultaba a nadie. Ahí se incluyó un programa de seguridad pública que contó con la asesoría del ex alcalde de Nueva York, promotor de la "cero tolerancia". En el marco de las recomendaciones de Rudolph Giuliani, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emitió, el 31 de mayo de 2004, una Ley de Cultura Cívica, la cual otorgó facultades al gobierno local para desalojar de la calle las actividades informales y a los sospechosos.
3. En el más reciente Programa de Recuperación del Centro Histórico (2007-2010), este territorio se proyecta como sede de los festejos del bicentenario de la independencia. Para ello se creó una Intendencia del Centro Histórico y una Autoridad del Centro Histórico, encabezada por una ex integrante de la Fundación Centro Histórico, propiedad de Carlos Slim. Se planea construir un tranvía y la Plaza y Símbolo del Bicentenario de la Independencia. Asimismo, ya se ha reubicado a todos los vendedores ambulantes del "Perímetro A" en 36 plazas comerciales, para lo que el Gobierno del Distrito Federal destruyó siete edificios catalogados como monumentos históricos.

Vistos en conjunto –las obras realizadas y las programadas–, es evidente que los esfuerzos se concentran en el surponiente, donde el hombre más rico de México ha comprado varios inmuebles a través de su inmobiliaria

2 Territorio delimitado por el Zócalo y La Alameda, y las calles Donceles y Venustiano Carranza.

y su fundación, ambas llamadas Centro Histórico. Mientras tanto, en el oriente y el norte solo hay intervenciones en algunas calles; se ha mejorado la infraestructura y se han realizado acciones de cosmética urbana que remozan las fachadas, pero que no atienden los problemas y dinámicas socioeconómicas que se efectúan en el interior de los edificios. Además, el legado edificado aún se recupera para destinarlo a los servicios culturales y turísticos, mientras que la problemática social y habitacional que subyace en esos territorios todavía se omite –salvo en casos excepcionales–. Así, está por verse cuál será la evolución del "rescate" de los barrios populares habitados por población de bajos ingresos. ¿La recuperación trascenderá del remozamiento de las fachadas de los edificios? ¿Se fortalecerá la función habitacional, ampliamente desplazada por el comercio y las bodegas? ¿Se mejorarán las condiciones físicas de la población residente o regresará la buena clientela (turistas y nuevos residentes) para desplazar a la población de bajos ingresos?

Ciudad de México: tendencias de poblamiento y vivienda

La ciudad de México es una urbe integrada por una mancha urbana más o menos continúa que, desde la década de 1950, rebasa los límites político-administrativos de la capital mexicana. La ZMVM, integrada por 16 delegaciones políticas del Distrito Federal (DF), 58 municipios del estado de México y un municipio del estado de Hidalgo, alojaba, en 2005, a 19,2 millones de habitantes, de los cuales menos de la mitad reside en el DF. La capital del país es una entidad que, en términos demográficos, "casi ya no crece": entre 1990 y 2005 tuvo un incremento de 485 172 habitantes, muy bajo si se lo compara con el ritmo de crecimiento de las décadas de 1940 a 1980. En cambio, entre 1990 y 2005, la ZMVM incrementó su población en 3,9 millones de personas, al pasar de 15,5 a 19,1 millones de habitantes (ver Tabla N.° 1).

En las últimas décadas se aminoró el ritmo de crecimiento del DF. Entre 1970 y 1980 se pasó de 2,45%, a 0,04% entre 2000 y 2005. Vale destacar la distribución tan desigual de la población en el DF: entre 1990 y 2005, ocho

delegaciones registraron 442 506 residentes menos que en 1990, y las otras ocho delegaciones registraron un incremento neto de 927 678 habitantes.

Tabla N.° 1
Crecimiento y distribución de la población de la zona metropolitana del valle de México (1950-2005)

Entidades	Población absoluta							
	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005
ZMVM	3 527 884	5 684 302	9 281 907	14 457 258	15 563 795	17 297 539	18 396,677	19 231 829
Distrito Federal	3 050 442	4 870 876	6 874 165	8 831 079	8 235 744	8 489 007	8 605 239	8 720 916
58 municipios del estado de México	472 346	807 389	2 399 039	5 609 725	7 297 758	8 769 175	9 745 094	10 454 340
Tizayuca, estado de Hidalgo	5 096	6 037	8 703	16 454	30 293	39 357	46 344	56 573
	Población relativa (%)							
Distrito Federal	86,5	85,7	74,1	61,1	52,9	49,1	46,8	45,3
58 municipios estado de México	13,4	14,2	25,8	38,8	46,9	50,7	53,0	54,4

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI

Patrones de desarrollo urbano: despilfarro urbano y depredación del medio ambiente

La distribución de la población y la vivienda presenta una doble dinámica simultánea, complementaria y contradictoria, que ha contribuido a profundizar la segregación socioespacial.

Despoblamiento y pérdida de vivienda de las áreas urbanas centrales[3]

Este proceso, iniciado en la década de 1950, alcanza ahora, en el siglo XXI, dimensiones impresionantes: abarca a ocho delegaciones, los centros de otras cuatro (antiguos pueblos absorbidos por el crecimiento de la ciudad, donde funcionan las sedes de los gobiernos delegacionales) y seis municipios metropolitanos. La pérdida de población y vivienda se explica por diversas causas: la tercerización de la economía y los cambios en los usos del suelo (de habitacional a comercial y de servicios), el deterioro acumulado y la carencia de fuentes de financiamiento para el mantenimiento y la rehabilitación de los inmuebles, así como la política habitacional concentrada exclusivamente en las periferias urbanas y en la obra nueva. Entre 2000 y 2005, gracias a la política habitacional y urbana, en el DF se frenó el ritmo de despoblamiento de la ciudad central y se revirtió la tendencia de pérdida de vivienda; pero el costo del suelo aumentó y la oferta de vivienda social se redujo.

Expansión urbana periférica en dimensiones metropolitanas

La expansión se ha realizado fundamentalmente a través de los asentamientos populares que ocupaban distintos tipos de propiedad y suelos con valor ecológico. Estos asentamientos carecían de estatus de ciudad (eran irregulares), servicios, seguridad, equipamientos y accesibilidad, y a menudo se emplazaban en sitios no aptos para el desarrollo urbano (áreas verdes, bosques o zonas agrícolas), o en lugares de riesgo (barrancas, cauces de ríos, etcétera). En menor medida, la expansión urbana se realizó de manera planificada a través de los "fraccionamientos" de clase media y de los conjuntos habitacionales de interés social, promovidos y ejecutados por el Estado y la banca privada.

En los últimos años se continúan generando asentamientos populares, pero de dimensiones menores a las de los que surgieron en las décadas de

3 Las áreas urbanas centrales no abarcan solamente las llamadas "delegaciones centrales". La centralidad no es un atributo geográfico, sino funcional.

1960 y 1970, y siguen un patrón de relativa dispersión en el territorio. Por otra parte, desde el año 2000 ha emergido una nueva ola de expansión urbana, liderada por el sector privado que, en las periferias cada vez más distantes de la ciudad, construye miles de viviendas, todas iguales y de dimensiones cada vez más miserables. Estos artefactos habitacionales se analizan en el siguiente apartado.

Una problemática habitacional compleja y diversa

La problemática habitacional de la ciudad de México se deriva de su historia reciente y antigua, de las políticas públicas (o la falta de ellas), de la histórica inequidad social y de la actual transición demográfica. Datos de 1990 (CONAPO, 1998) indicaban que el 15% de la población total del DF (1,2 millones de habitantes) vivía en conjuntos habitacionales, mientras que el 46% (3,8 millones de habitantes), en colonias populares de densidad baja, media o alta; el 13% (1,08 millones de habitantes), en colonias populares de la ciudad central; y 7% (583 mil habitantes), en pueblos conurbados. Vale destacar que en 2005 uno de cada cinco capitalinos (20,8% de la población) residía en Iztapalapa, la cual, junto con la delegación Gustavo A. Madero, constituía el 34,56% de la población total.

La población del DF es muy diversa en términos sociales y culturales. En 2005, el 9,7% de los hogares estaba constituido por una sola persona, 7,1% de la población era mayor de 65 años, 247 208 habitantes eran indígenas y 23% de los hogares tenía una jefatura femenina. En este sentido, se reconoce que la imagen de la "tradicional familia mexicana" es cosa del pasado.

Políticas habitacionales diferenciadas y contradictorias para la misma ciudad

La ZMVM es una entidad fragmentada en términos jurídico-políticos, con serias deficiencias en materia de coordinación metropolitana. Desde fines de la década de 1990, se aplican dos políticas habitacionales con dis-

tinto enfoque, las cuales han contribuido a profundizar las tendencias de expansión urbana depredadora del medio ambiente y el vaciamiento y despilfarro de la ciudad construida.

Urbanización salvaje: la política federal

Dos procesos han contribuido a la creación de conjuntos de viviendas unifamiliares de dimensiones colosales en las desordenadas periferias metropolitanas:

1. Las reformas a la Constitución, que permitieron la incorporación al mercado inmobiliario de tierras de propiedad social y con las que se otorgaron nuevas atribuciones a los municipios, que, en el marco de ningún proyecto de ciudad y sin coordinación metropolitana, tienen facultades para realizar planes locales de desarrollo urbano y otorgar licencias de construcción, lo que, además, incrementa sus magros ingresos económicos.
2. La política habitacional basada en el Consenso de Washington[4], que delegó la tarea de "solucionar" las necesidades habitacionales al libre mercado. Como resultado de ello, los organismos públicos están incapacitados para regular la calidad de la vivienda, pues se transformaron en entidades financieras y se eliminó su papel de constructores. La política habitacional atiende a una población que tiene un empleo formal y puede acceder a una hipoteca para comprar una casa en propiedad (con ingresos de cinco a diez veces el salario mínimo)[5]. Esta política se centró, fundamentalmente, en la construcción masiva de vivienda nueva[6] y en el papel que la producción de vivienda tiene en la actividad económica, pues la industria de la construcción desencadena la actividad de 37 ramas económicas, genera empleo, consume materiales de construcción y activa el sector financiero. Es más una política económica que una política social.

4 Para Ortiz (2008), este consenso se resume en el decálogo: disciplina fiscal, reordenamiento del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés y del comercio internacional, tasas de cambio competitivas, apertura a la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad.

5 En concordancia con esta visión, la legislación en la materia define a la *vivienda de interés popular* y a la *vivienda de interés social* como aquellas cuyo precio de venta al público es de 15 a 25 y de hasta 15 salarios mínimos anuales vigentes, respectivamente. En moneda mexicana, estos montos equivalen a 314,5 mil-524,3 mil pesos, o bien 25,1 mil-41,9 mil dólares.

En 2005, según Ortiz (2008), 1 200 constructoras privadas participaban en el mercado habitacional, pero nueve de ellas concentraban el 25% de la producción total y seis cotizaban en la bolsa de valores con altos rendimientos. Entre 2000 y 2006, los organismos públicos de vivienda (cuyos fondos son sociales) otorgaron 4,14 millones de créditos para edificar 2,84 millones de viviendas, mejorar 1,01 millones de viviendas ya existentes e iniciar la edificación de 227 297 viviendas más (Sandoval, 2009)[7]. Curiosamente, también en 2005, el INEGI reportó un parque habitacional desocupado de 4 272 287 viviendas y 1 421 689 viviendas utilizadas de manera temporal. En esta política, los subsidios al frente otorgados por el Estado (815 mil entre 2000 y 2006, de acuerdo a la CONAVI, 2006) se destinan al sector privado, para que los pobres puedan "resolver" sus necesidades de vivienda en el libre mercado.

El "milagro" neoliberal de la reproducción de vivienda y sus consecuencias

El mercado habitacional es incapaz de atender la necesidad de vivienda de la población en situación de pobreza, que, para satisfacer sus necesidades habitacionales, recurre a la urbanización popular, con las condiciones de precariedad, hacinamiento, deterioro, vulnerabilidad y riesgo que esta implica. Ortiz (2008) señala que esta política excluye al 52,12% de la población que gana menos de cinco salarios mínimos. Asimismo, esta política habitacional construye "vivienda" pero no ciudad. Maya (2005)

6 Hay otros programas de vivienda destinados a las zonas urbanas y rurales llamados "pies de casa", vivienda evolutiva, mejoramiento, adquisición de vivienda existente, etcétera.

7 Entre 2000 y 2005, el parque habitacional del país se incrementó en 2 493 122 viviendas, al pasar de 21 513 235 a 24 006 357 viviendas habitadas.

presenta algunos ejemplos de estas colosales urbanizaciones: entre 1992 y 2002 se edificaron 68 625 viviendas en ocho conjuntos habitacionales en el municipio de Ixtapaluca. Así, un municipio que en 1980 tenía 77 862 habitantes alcanzó los 297 570 habitantes en el 2000, y 429 033 en 2005. Uribe (2006) –citado en Duhau (2008)– señala que entre 1994 y 2005 se autorizó la construcción de 384 561 viviendas nuevas en veinte municipios del estado de México.

Esta producción habitacional supuestamente mejora las condiciones de vida de los beneficiarios, algo muy cuestionable dadas las dimensiones y la ubicación de las nuevas viviendas. El modelo "chileno" realizado "a la mexicana", evaluado como "exitoso" en función de la producción habitacional masiva y la "efectividad" del mercado inmobiliario, se basa en el principio de una urbanización extensiva altamente segregada. Así, los enormes conjuntos con miles de viviendas cada vez más pequeñas son un negocio privado de alta rentabilidad, financiado con los fondos sociales de los organismos públicos de vivienda, lo cual genera altos costos sociales para quienes los habitan y enormes repercusiones para las ciudades y los territorios vecinos. Por lo general, estos programas de vivienda:

- se ubican en periferias lejanas, donde el suelo es barato, y obligan a sus residentes a realizar grandes traslados para acceder al trabajo, los servicios y los equipamientos;
- tienen impactos negativos en los territorios donde se ubican y en la infraestructura de los asentamientos vecinos (agua, drenaje). Además de que saturan las vialidades regionales, que no han sido diseñadas para grandes flujos vehiculares;
- se integran con viviendas estandarizadas de dimensiones infames (cuarenta a 25 m^2), en lotes muy pequeños que se reproducen miles de veces, lo que limita las posibilidades de ampliación para responder a la evolución de las familias;
- no se diseñan en el marco de un plan municipal ni se planifican en el ámbito urbano o regional. En la práctica, el Estado abdicó de su responsabilidad de ordenar el desarrollo urbano y la cedió a los desarrolladores inmobiliarios, quienes, en función de criterios pragmáticos y negociaciones con municipios, deciden la ubicación y el diseño de esos artefactos habitacionales; y
- constituyen una nueva forma de exclusión social, pues contribuyen a la formación de guetos propensos a la generación de conflictos y resentimientos sociales por estar alejados de las ciudades y carecer de servicios y equipamientos comunitarios. Jordi Borja (2008) ha señalado que esos lugares son propicios para el surgimiento de organizaciones como Sendero Luminoso.

La política habitacional local: crecer sobre la ciudad existente

El gobierno del DF impulsa, desde 1998, desde que se conquistó la elección democrática de un gobierno local autónomo, una política habitacional destinada a la población no asalariada (sin empleo formal) de bajos ingresos. Lo que consigue a través de dos programas fundamentales: el mejoramiento de la vivienda popular existente y la construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales. Desde 2001 hasta la fecha, cada programa ha realizado 166 214 y 47 696 acciones de mejoramiento y construcción de vivienda nueva, respectivamente.

La redensificación de la ciudad central y el mejoramiento del parque habitacional existente

Entre 2000 y 2006, el gobierno local impulsó una política restrictiva de desarrollo urbano que prohibía la edificación de vivienda nueva en nueve de las 16 delegaciones políticas del DF, y solo la permitía en cuatro delegaciones centrales (donde se perdieron 1,2 millones de residentes entre 1970 y 2000). El propósito de esta medida era evitar el crecimiento desordenado de la mancha urbana y la pérdida de suelo ecológico (bosques y áreas verdes donde se recargan los acuíferos y se produce oxígeno) a causa de la expansión urbana, así como repoblar el centro de la ciudad. En este período se construyeron 33 497 viviendas nuevas en conjuntos habitacionales de diversa magnitud.

Esta política urbana y habitacional afectó a la vivienda de interés social y, en general, a todo el mercado habitacional, pues obligó a los constructores privados a edificar viviendas solo en las cuatro delegaciones centrales. Así, el sector público y el privado se pusieron a competir por un suelo escaso para construir para sus respectivas clientelas, con el consecuente incremento de los valores del suelo, de las rentas urbanas y del costo de la vivienda. Entre las principales críticas a esta política destacan las que señalan que esta generó lo que quería combatir: la expansión urbana. La clase media baja y los pobres de la ciudad, así como las constructoras privadas, se desplazaron hacia las periferias metropolitanas, donde la vivienda y el suelo eran más baratos. Esta política fue abandonada por las actuales autoridades que gobiernan el DF desde diciembre de 2006. Actualmente, es posible edificar vivienda en toda la ciudad, es decir, en toda el área urbana del DF, de acuerdo a lo establecido en los programas de desarrollo urbano, que junto con la respectiva ley constituyen el marco jurídico vigente.

Por su parte, el Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar constituye una política pública que reconoce el esfuerzo y la capacidad constructora de la gente, pero también que la vivienda popular autoproducida no está concluida, que presenta precariedad y deficiencias constructivas, higiénicas y de habitabilidad, así como carencia de servicios, infraestructura, equipamiento de barrio y espacios públicos para el encuentro e intercambio de los distintos grupos sociales, el descanso y el ocio de los ciudadanos. Este programa, a través de créditos pequeños, adecuados a la capacidad de pago de la población, contribuye a mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias de bajos ingresos y financia la construcción de baños, cuartos, cocinas, locales comerciales y de servicios, o la edificación de una vivienda nueva sobre la existente.

De la vivienda al barrio

Desde el año 2000, el gobierno del DF comenzó a impulsar políticas de mejoramiento del entorno urbano a través del Programa de Mejoramiento de

Unidades Habitacionales y del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Ambos con buenas intenciones, magros recursos y alcances limitados.

El primero otorga hasta 400 pesos por vivienda en conjuntos habitacionales con más de 25 viviendas, y condiciona la entrega de los recursos a la realización de juntas vecinales y de un ejercicio de "presupuesto participativo". Con los magros recursos, la población, en el mejor de los casos, puede cambiar los tanques para almacenar el agua, construir una cisterna o realizar mejoras menores (como impermeabilizar las azoteas).

El segundo aporta recursos para pintar las fachadas o remozar áreas verdes y/o comunitarias. En 2007 se realizaron 49 programas de mejoramiento barrial, de los cuales 28 son de imagen urbana, diez de rehabilitación y construcción de centros comunitarios, cinco de plazas y jardines públicos, dos de construcción de auditorios y cuatro de obras de infraestructura. En ambos casos, otras necesidades apremiantes y problemas más sentidos, como la inseguridad pública, el desempleo y la pobreza, se dejan de lado.

De la segregación socioespacial a la ruptura del tejido urbano y social

Los cambios socioeconómicos, políticos y urbanos realizados en las últimas décadas han conducido a la formación de una ciudad excluyente y exclusiva para la población de elevados ingresos y la inversión privada[8]. El vaciamiento y la tercerización de la ciudad central, así como la expansión urbana periférica, son procesos derivados del binomio mercado inmobiliario y políticas públicas/ausencia de regulación del Estado.

- En las áreas urbanas centrales, el incremento de las rentas del suelo (generada por la inversión pública y las políticas de modernización y rescate selectivo del patrimonio) expulsa a la población de menores ingresos y a las actividades menos rentables. Esta ciudad tan cara es incapaz de retener a sus jóvenes y a los nuevos hogares que se forman.

8 Sin embargo, se debe reconocer que la segregación socioespacial de la urbe es una herencia colonial y una constante histórica que no es exclusiva de la era neoliberal.

- La expansión urbana periférica, liderada por el mercado inmobiliario y la política habitacional neoliberal, constituye un urbanismo "*cowboy*" que conquista y coloniza tierras consideradas "vírgenes", y condena a gruesos grupos de población a residir en viviendas de dimensiones infames, alejadas de las ciudades, las fuentes de empleo, los servicios y los equipamientos urbanos.

Así, la política habitacional federal es doblemente excluyente, pues además de que la población vive alejada de la ciudad, más de la mitad (la población pobre) no puede acceder al mercado habitacional formal. Esta porción recurre a la conocida urbanización popular en las periferias urbanas. Las familias habitan durante años o décadas en un parque habitacional inconcluso, precario y a menudo en situación de riesgo.

Por su parte, la política habitacional del gobierno del DF es muy limitada para confrontar las tendencias de fragmentación urbana. Se puede afirmar que estas políticas con nobles propósitos han contribuido a profundizar la segregación socioespacial de la ciudad porque se encuentran muy limitadas para imponer al sector privado un uso social del suelo, lo cual no pelea con los negocios privados. En efecto, la política habitacional local solo actúa en aquellos terrenos donde el suelo es barato, sea porque ya pertenece a las familias de bajos ingresos (programa de mejoramiento de vivienda) o porque se encuentra habitado y en ruinas, y esto no es atractivo para el sector privado. Asimismo, las recientes políticas de mejoramiento de barrios y unidades habitacionales implican acciones demasiado puntuales y no alcanzan para revertir los patrones de segregación socioespacial ni para atender problemáticas barriales más fuertes como la inseguridad pública y el desempleo.

De manera simultánea (y divorciada) a la política habitacional, el Gobierno del DF impulsa la modernización selectiva de la ciudad y su patrimonio histórico bajo un lema que habla de un "desarrollo urbano sustentable, equitativo y competitivo". Se trata de una política que mejora el funcionamiento de territorios rentables para el capital y otorga un poco de circo (a falta de pan) a la población de bajos ingresos: ciclo-pistas, playas urbanas y toda una parafernalia de actividades "culturales" que parecen constituir una agenda pública latinoamericana.

En un contexto de fuerte polarización social y económica, y de incremento de la inseguridad pública, la formación de una "ciudad propia y aislada" para la población de mayores ingresos, hecha de islas localizadas en diversos territorios con acceso reservado, no resulta extraña. En resumen, asistimos a la producción de un conjunto de artefactos urbanos para distintos estratos socioeconómicos que no "construyen ciudad" sino que contribuyen a forjar un territorio fragmentado, selectivo e individualizado. La ciudad de los espacios públicos se ha replegado en enclaves protegidos y de acceso restringido.

Aquí vale añadir que el hecho de que la lógica del mercado inmobiliario (de suelo y vivienda) produzca la segregación socioespacial y funcional de la ciudad no solo es conocido, sino hasta predecible. Sin embargo, la ciudad es, por definición, un espacio público y colectivo construido por todos los habitantes de la misma (legales, ilegales y flotantes) a lo largo de la historia, y por ello su aprovechamiento y usufructo son de interés público y colectivo. Un Gobierno responsable debería garantizar el uso y el disfrute de la ciudad para todos sus ciudadanos.

Conclusiones: los grandes desafíos

Los desafíos para la gestión urbana en una ciudad de más de 19 millones de habitantes son colosales, sobre todo si se parte del reconocimiento de que se trata de una megaciudad jurídica y políticamente fragmentada en 75 unidades político-administrativas, regidas por distintos niveles de gobierno, con distintas atribuciones sobre el territorio, y diferentes partidos políticos.

Una ciudad sin posibilidad de crecimiento expansivo

A diferencia de muchas ciudades, estados y municipios del país, el DF no tiene posibilidad alguna de crecer y desarrollarse de manera expansiva en el territorio. Esta situación se ha determinado por dos condiciones:

1. El impresionante proceso de urbanización realizado en el siglo XX (en 1900 el DF contaba con 344 721 habitantes; y en 2005, con 8,7 millones).
2. El frágil equilibrio ecológico de la demarcación (y en general de la cuenca del valle de México), que obligó a las autoridades a establecer, desde fines de la década de 1980, una normatividad urbano-ambiental que prohíbe expresamente urbanizar las áreas de conservación ecológica. Por tanto, las necesidades de espacio para vivienda y otros usos se deben resolver en la ciudad existente.

Una ciudad donde más del 70% de la población está excluido del mercado formal de suelo y habitacional

La mayoría de habitantes de la capital, como el resto de la población del país, es de bajos ingresos, pero la vivienda, bien de primera necesidad y derecho humano reconocido, es muy cara. Así, uno de los mayores desafíos de las políticas públicas es superar la brecha que existe entre el costo de la producción de la vivienda y los ingresos de la población que demanda alojamiento. En este sentido, es fundamental establecer mecanismos incluyentes de financiamiento de vivienda para los sectores de bajos recursos de la población.

Un parque habitacional construido o mejorado por la población de bajos ingresos

Cualquier diagnóstico y política habitacional debe considerar necesariamente que el parque habitacional autoproducido por la población es un hecho irreversible y que, lejos de ser considerado una anomalía (como ocurrió en el pasado), demuestra la capacidad y creatividad de la población para solucionar su necesidad de vivienda. Los innovadores programas de mejoramiento de vivienda que se aplican en el DF desde 1998, por un lado, son un reconocimiento a la capacidad constructora de la gente, y por

otro, contribuyen a mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias de bajos ingresos. Es fundamental ampliar la escala de los programas de mejoramiento habitacional y aplicarlos –con diferentes modalidades– en los centros, barrios y pueblos históricos de la ciudad de México.

Nuevas formas de actuación

La política pública debe contribuir a revertir la segregación socioespacial extrema y evitar los procesos de "gentrificación" y "guetización". En este sentido, las nuevas políticas habitacionales deben traspasar los límites de las paredes de la vivienda para incidir en el barrio y contribuir a la construcción y mejoramiento de la ciudad. La política habitacional debe estar acompañada del mejoramiento del barrio y, en general, de políticas sociales y económicas dirigidas, fundamentalmente, a la población residente. Se debe, asimismo, impulsar la mezcla de actividades y usos del suelo en los inmuebles: los edificios y conjuntos habitacionales deben aprovechar las plantas bajas y los frentes de fachada para incluir comercios y servicios compatibles con la función habitacional y generar economía de barrio, mezclando financiamiento y subsidio.

Para ello, se requieren nuevas formas de la acción pública y la actualización del marco jurídico vigente, para imponer al sector privado un conjunto de reajustes que recuperen las plusvalías y repartan las rentas urbanas. Así, los desarrollos inmobiliarios para servicios y comercios deberían incluir, como obligación, la edificación de un determinado número de viviendas y de vivienda social (ello permitiría la mezcla de estratos socioeconómicos y el cruce de financiamiento y subsidios). Se trata de la búsqueda de un desarrollo urbano equilibrado y compensatorio de los costos y beneficios de la ciudad, un bien colectivo producido en el transcurso de la historia por generaciones de ciudadanos[9].

9 En Brasil, una verdadera reforma urbana, consignada por el Parlamento Federal en el *Estatuto da Cidade*, instituyó como requisito obligatorio la generación de un determinado porcentaje de vivienda social en todo desarrollo inmobiliario habitacional y mixto.

Recuperar la ciudad

Un proyecto urbano debería recuperar el sentido original del concepto *ciudad* en el mundo latino: diversidad sociocultural, respeto y tolerancia, espacio público, conquista de los derechos humanos (no hay que olvidar que el concepto de ciudadanía surgió en las ciudades y se universalizó desde allí a todos los ámbitos territoriales). El objetivo fundamental de la ciudad, territorio de las libertades humanas por excelencia, es integrar a todos los habitantes en igualdad de circunstancias. En este sentido, una ciudad debería garantizar que todos sus habitantes circulen y accedan libremente al espacio público, al suelo y a los servicios urbanos, así como a la infraestructura, los equipamientos comunitarios y demás recursos urbanos. En otras palabras, una ciudad debería garantizar el bienestar colectivo.

Bibliografía

Borja, Jordi (2008). Opinión expresada en el VII Encuentro Internacional sobre Manejo y Gestión de Centros Históricos en La Habana, Cuba.

CONAPO (Consejo Nacional de Población) (1998). *Escenarios demográficos y urbanos de la zona metropolitana de la ciudad de México 1990-2010*. México DF: CONAPO / Secretaría de Gobernación.

CONAVI (Comisión Nacional de Vivienda) (2006). *Estadísticas de vivienda 1993-2006*. México DF: CONAVI.

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2009). *Evolución de la pobreza en México*. México DF: CONEVAL.

Duhau, Emilio (2008). "Los nuevos productores del espacio habitable". *Ciudades* N.° 79.

Forbes (2010). Visita 30 de noviembre de 2010 en www.forbes.com/lists/2010/10/billionaires-2010_The-Worlds-Billionaires_Rank.html

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (1990, 1995, 2000 y 2005). *Censo y conteo nacional de población y vivienda*. México DF: INEGI.

——— (2007). *Agenda estadística de los Estados Unidos Mexicanos*. México DF: INEGI.

Maya, Esther y Jesús Cervantes (Coords.) (2005). *La producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca*. México: Facultad de Arquitectura UNAM / Plaza y Valdés.

Ortiz, Enrique (2008). "Housing policies in México, impacts and perspectives (1992-2007)". *Trialog* N.° 84.

Sandoval, Georgina (2009). "La vivienda adecuada en México: ¿realización o pendiente?". Disertación doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México.

Programas de vivienda mínima: ¿factor de inclusión social o reproducción de la exclusión? Los programas de vivienda en El Salvador

Xiomara Beatriz Hernández e Iris Alberto*

Resumen
La acelerada urbanización latinoamericana presenta retos a la gestión urbana que se profundizan en países con alta concentración de la población en una sola área central. En el Salvador –país representativo de esta situación–, uno de los retos urbanos más grandes es reducir el déficit habitacional cualitativo y eliminar la consecuente exclusión social en la que viven miles de familias en el área metropolitana de San Salvador. Históricamente, se han creado programas, proyectos e instituciones para solventar esta demanda, pero éstos no han abordado el análisis del mercado de suelo en conjunto con el mercado de vivienda. Éste y otros aspectos han generado una dinámica que no ha logrado cubrir el déficit existente y ha provocado que los apoyos, diseñados en principio para los grupos de más bajos ingresos, hayan sido usados en su mayoría por familias en condiciones económicas relativamente mejores, vulnerando así la posibilidad de mejorar la condición de excluidos de una alta proporción de la población de la mentada área metropolitana.

Palabras clave: mercado de suelo, exclusión, pobreza, ingreso, programas de vivienda, déficit cualitativo.

Abstract
The accelerated urbanization process in Latin America presents challenges to urban management that deepens in countries with high population concentration in one central area. In El Salvador, which is a representative example of this situation, one of the largest urban challenges is to reduce the qualitative housing deficit and to eliminate the social exclusion in which thousands of families of the San Salvador's metropolitan area live. Historically, the government has created programs, projects and institutions to address this problem, but those interventions have not tackled the analysis of land market in conjunction with the housing market. This approach and other issues have created a situation that has prevented the coverage of the existing deficits, moreover it has prevented that low income families have access to the subsidies and loans created with the programs. Thus, the possibility of reducing the exclusion of a large portion of the population in the mentioned metropolitan area has been reduced.

Keywords: land market, exclusion, poverty, income, housing programs, qualitative deficit.

* Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

Introducción

Al inicio de este nuevo milenio, el Programa de Desarrollo de la Naciones Unidas estima, en su segundo informe de Desarrollo Humano para Centroamérica, que en países como El Salvador el 55% de la población ya habita en zonas urbanas. En este caso específico, además, ocurre que el área metropolitana de San Salvador (AMSS) alberga al 48,1% del total de la población urbana del país (PNUD, 2003). Estos datos concuerdan con las estadísticas presentadas en el VI censo de población y el V de vivienda de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) para 2007.

Esta situación muestra la necesidad de un estudio integral en relación a las condiciones habitacionales de los pobladores del área metropolitana de San Salvador. Se busca vincular el análisis de las políticas, programas e instituciones relacionadas al sector vivienda con su capacidad de generar procesos inclusivos en el área de mayor población urbana de El Salvador.

Marco de análisis

El mercado de vivienda y suelo

Usualmente, la vivienda se considera como mercancía, y ciertamente no se podría calificar de otra manera; en primer lugar, porque es resultado del trabajo humano, y en segundo lugar, independientemente del tipo de vivienda, porque esta llega al mercado para ofrecerse y venderse (Montoya, 1997).

Toda vivienda posee al menos dos componentes que determinan su precio: la construcción y el suelo. El primero se considera con base en el costo de producción. Sin embargo, cuando se analiza la formación del precio del suelo, se observa que este no necesariamente tiene un costo de producción. Esto es así porque, para el caso salvadoreño, el suelo no es un suelo servido. Retomando la definición de mercancía antes mencionada, nos enfrentamos a un suelo que no puede considerarse mercancía porque, a pesar de que se permuta en un mercado por un precio determinado, no es producto de ningún esfuerzo humano, sino, más bien, un regalo brindado por la naturaleza.

Lungo (2001) enuncia que la vivienda está caracterizada por su vínculo con un bien que no es susceptible de ser reproducido a voluntad: la tierra. Por tanto, es vital retomar el comportamiento y funcionamiento del mercado del suelo si se pretende analizar cualquier situación de vivienda. Partiendo de lo expuesto por el autor, no trataremos únicamente de determinar la cantidad de familias en asentamientos ilegales o informales que se ven excluidos de los programas y las políticas en El Salvador, ya que un análisis de este tipo conllevaría solamente a proponer soluciones de tipo legalización/regularización de asentamientos, sin llegar a una solución integral de la problemática de la exclusión social manifestada en la precariedad de las condiciones habitacionales.

En El Salvador, la mayor parte del suelo, tanto el que se intercambia en el sector formal como aquel que se intercambia en el sector informal, carece de servicios. El costo de introducción de estos generalmente es asumido por quien adquiere la vivienda o el suelo. Esto quiere decir que se puede tener acceso a una vivienda adecuada siempre y cuando se tenga la capacidad de pago no solo del terreno, sino también de la introducción de servicios. Por otra parte, con la desregularización de los mercados durante la década del noventa se inició un proceso por el cual el acceso a vivienda digna sería un nuevo reto para las familias, pero también para el Estado.

Lo anterior es el resultado de, al menos, dos aspectos: en primer lugar, la eliminación de las instituciones gubernamentales como el Instituto de Vivienda Urbana (IVU), con lo que se disminuyó de manera drástica la construcción de vivienda de interés social; y un segundo aspecto se relaciona con la abolición del impuesto al patrimonio, acción emprendida a inicios de la década del noventa. En vista de que con esto se disminuía la cantidad de ingresos corrientes, se propuso la implementación del impuesto predial, pero este no se ha incorporado a la estructura fiscal salvadoreña hasta el día de hoy. En otras palabras, se ha desregulado también el mercado de suelo, y con ello se ha iniciado un proceso de especulación que ha provocado un incremento de precios.

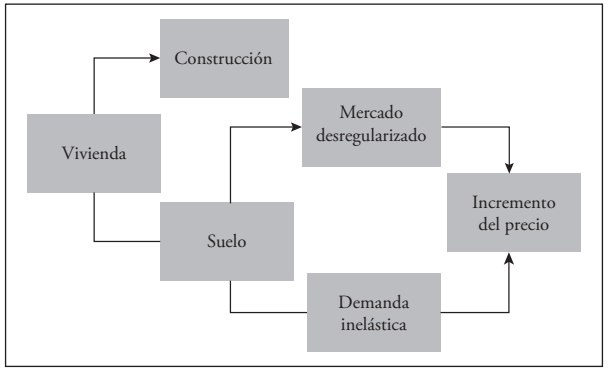
La especulación se debe a la naturaleza del suelo como bien, que es relativamente escaso, especialmente si tomamos en cuenta la concentración de la población en las áreas urbanas (cerca de dos millones de habitantes

en la AMSS), lo cual da como resultado una demanda inelástica. Sin un sustituto cercano, la demanda de este bien es poco sensible a los cambios en los precios.

Al no existir mecanismos de regulación en este mercado, los precios se irán incrementando, y, por ende, los ingresos de los oferentes se elevarán. Siguiendo a Topalov (1979), se tiene, entonces, que "el precio del terreno es el precio de una mercancía sin valor". Dicho de otra forma, la tierra tiene un precio, mas no un valor. Por lo tanto, el precio del suelo vendrá dado por el costo de oportunidad que representa la venta del suelo para su propietario, quien sopesa la cantidad de renta que dejará de percibir en el futuro por el inmueble vendido, lo cual quiere decir que el inmueble es tomado como un activo capitalizable. Esto, además, está influido por las características de ubicación y territorialidad irreproducibles que dicho terreno posea.

En este sentido, diversas corrientes de pensamiento económico han enunciado que el mercado de tierra no se corresponde con el modelo competitivo de información perfecta y de gran cantidad de oferentes que no tienen incidencia individual sobre el precio del bien que poseen (o venden). Esto se cumple especialmente en el mercado de suelo en general, pero particularmente en el de suelo urbano.

Diagrama N.° 1
La vivienda y la formación de su precio



Fuente: elaboración propia

El mercado de trabajo

Por otra parte, el mercado de trabajo también ha sufrido el proceso de desregularización, lo que genera un deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores a causa de una disminución de los salarios reales y la flexibilidad laboral (que conlleva a una nula seguridad social), entre otras cosas. Al tomar en cuenta la contracción de los salarios reales, se observa que la capacidad adquisitiva de los salvadoreños se ha deteriorado de manera constante, lo que arriesga la capacidad de reproducción de la fuerza de trabajo.

Cabe mencionar que la fuerza de trabajo, como cualquier mercancía, posee valor, y que esta se define de forma directa como la suma de las mercancías necesarias para su producción y reproducción. El valor de la fuerza de trabajo (es decir, sus posibilidades de reproducción), debería, entonces, ser cubierto por su salario, pero en El Salvador se observa un proceso de sobreexplotación. En otras palabras, la población trabajadora de El Salvador es, en términos generales, remunerada por debajo del valor de su fuerza de trabajo.

Por ejemplo, en el Código de Trabajo vigente en el país se enuncia que el salario se determinará de acuerdo al costo de vida, que a su vez es medido con base en el costo de una canasta de bienes. Por tanto, el salario debería cubrir las necesidades de reproducción de una familia típica del área urbana, pues en el código se establece que el salario no solo debe cubrir necesidades alimenticias, sino también las de vestido, vivienda, recreación, etc. para una familia promedio (artículos 145 y 146 del Código de Trabajo).

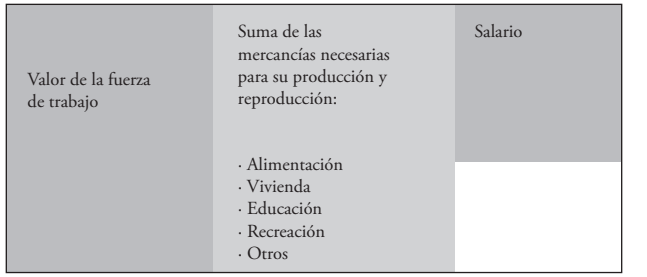
En este sentido, es necesario destacar que el costo de la canasta de mercado ha aumentado de 500 a cerca de 800 dólares en la década 1998-2008. Por su parte, los salarios nominales también han aumentado: para 1998, el salario nominal promedio del país era de $224,93, y una década después era de $266,11; es decir, se incrementó en $41,18 en el transcurso de una década (DIGESTYC, 2008). Estos datos muestran un deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores promedio, ya que el salario no cubre el costo de la canasta de mercado en la cual se incluye la vivienda. De ahí que sea necesaria la intervención estatal para solventar esta carencia de los hogares.

Debe acotarse que gran parte de la población salvadoreña no se encuentra dentro del "sector formal" de la economía, lo que quiere decir que no se trata de personas asalariadas. Esta parte de la población económicamente activa (PEA) se ve forzada a integrarse al sector informal, del cual se afirma que se encuentra subsumido de forma indirecta (Montoya, 1997). En otras palabras, sin encontrarse ligados al sector capitalista por una relación salarial, se observa que estas personas mantienen la conexión con este mediante otros tipos de relaciones no salariales. La no cobertura del valor de la fuerza de trabajo provoca, entonces, que los trabajadores procedan a otros mecanismos para solventar sus necesidades, lo cual explica el surgimiento del sector informal urbano, que es el que abre las puertas a toda la población trabajadora incapaz de insertarse en las formas de producción capitalista.

El mercado de trabajo en El Salvador, como en muchos países de Latinoamérica, se caracteriza por que alrededor de la mitad de la PEA se inserta en el sector informal urbano, lo que implica que la gente trabaja a cambio de remuneraciones que están por debajo del salario mínimo establecido, sin las mínimas condiciones de seguridad laboral y social, con incapacidad de mantener ingresos permanentes y, por lo tanto, marginada de posibles créditos para acceder a una vivienda.

Así, tenemos a cerca del cincuenta por ciento de la PEA subsumido directamente al capital, pero con su fuerza de trabajo pagada por debajo de su valor, y a otra parte subsumida indirectamente al capital. A la vez, el mercado de suelo desregularizado da lugar al incremento de los precios del suelo y, por tanto, a un aumento de los precios de la vivienda.

Diagrama N.° 2
La mercancía fuerza de trabajo y la mercancía vivienda



Fuente: elaboración propia

Dado que las familias (sometidas directa o indirectamente al capital) cuentan con ingresos muy bajos, es evidente que buscarán la forma de solventar sus diversas necesidades mediante otros mecanismos. Para el caso de la vivienda, buscarán establecerse en espacios cercanos a las fuentes de empleo, con lo cual se observa un crecimiento exponencial de la población dentro de las zonas urbanas (donde resulta más fácil insertarse en alguna actividad económica). Así, se ocupan espacios en la ciudad o en sus perímetros, donde, aunque se esté excluido de la ciudad, se está habitando en ella.

Se pueden diferenciar tres situaciones al respecto. En primer lugar, el caso de los trabajadores capaces de adquirir una vivienda en el sector formal. Estas familias adquieren una mercancía, una vivienda situada, por lo general, dentro del límite de la ciudad, construida con materiales adecuados y cercana a los centros de trabajo, estudio, salud, recreación y demás; en otras palabras, en esta situación existe una cobertura tal del valor de la fuerza de trabajo que sus beneficiaros pueden solventar su necesidad de vivienda. En segundo lugar, existen las familias subsumidas directamente al capital, remuneradas por debajo del valor de la fuerza de trabajo, por lo que no son capaces de adquirir la mercancía vivienda y no tienen más opción que asentarse en terrenos baldíos o en viviendas inadecuadas. Y en el tercer caso se ubican las familias no insertas dentro del sector formal de la economía (subempleados y familiares no remunerados, entre otros), que son incapaces de acceder a una vivienda digna por la falta de documentación que respalde sus ingresos.

Las condiciones iniciales de los asentamientos informales ciertamente representan menores costos para las familias, pues no se ven forzadas a asumir todos los gastos iniciales que implicaría la compra de una vivienda dentro del mercado formal de vivienda. En la informalidad, sin embargo, además de los inconvenientes iniciales derivados de asentarse en un área nueva, las familias se enfrentan a otros problemas, como el reconocimiento del sitio como propiedad, la construcción del hábitat y la introducción de servicios. Esto quiere decir que, aunque las familias ubicadas en los asentamientos informales urbanos cubran un menor costo de instalación, a lo largo de su permanencia en esos espacios tendrán que asumir un gasto mayor en comparación a los que enfrentan las familias que logran acceder a una vivienda dentro del mercado formal.

De esta manera se determina que parte de la fuerza de trabajo cubre su necesidad de alojamiento con la adquisición de una vivienda en el mercado, mientras que otras familias dan cobertura a su necesidad de vivienda al asentarse en suelos que deberán adquirir a un precio en el mercado, pero que ciertamente no son una mercancía, sino bienes brindados por la naturaleza.

Finalmente, se considera oportuno exponer lo que para efectos de este análisis se considera exclusión. Esta se define como la imposibilidad de ejecución de los derechos de las familias en el ámbito urbano, derechos que incluyen acceso a vivienda digna, empleo, educación, etc. y que están presentes en el marco legal del país, tanto en la Constitución como en el Código de Trabajo. Además, entendemos por exclusión social la acumulación y combinación de factores de desventaja vinculados a aspectos de la vida personal, social, cultural y política de los individuos (Subirats, 2006, citado en FUNDASAL – PNUD, 2009). Por tanto, la exclusión social va más allá de los indicadores de acceso a servicios, empleo y cobertura social, e impacta la forma y el nivel al que se vive la ciudad y se ejerce la ciudadanía, con énfasis en la exclusión urbana, que pone de manifiesto la realidad paradójica de conformar una ciudad sin estar incluido en ella por encontrarse en una situación de invisibilización y negación (FUNDASAL – PNUD, 2009).

De acuerdo al mapa de pobreza urbana y exclusión social, uno de los criterios que determinan la situación de pobreza de una familia urbana es

la cobertura de las necesidades básicas, la cual se mide por el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Este indicador amplía la visión de pobreza medida por ingreso al considerar la adecuación de la vivienda al tamaño de la familia, los materiales que la conforman (considerando piso, pared y techo), así como el acceso a infraestructura doméstica adecuada y a servicios educativos. La pobreza urbana es entendida como una forma de exclusión social y, por tanto, supera la carencia de ingresos monetarios abarcando otras privaciones estimadas por las NBI. Se ha calculado que el 57,2% del total de hogares urbanos presenta al menos una NBI. Además, el 24% obtiene ingresos por debajo de la línea de pobreza, a la vez que presenta al menos una NBI, con lo cual estas personas se catalogan como pobres crónicos (FLACSO, MINEC y PNUD, 2010). Con respecto a la infraestructura doméstica, el 84,9% de los hogares en pobreza crónica carece de uno o más de los siguientes servicios: alcantarillado, agua potable y letrina o inodoro. Asimismo, el 13,3% de los hogares en esta misma categoría habita en viviendas construidas con materiales inadecuados. En contraste, se encuentra que el 37% de hogares urbanos cuenta con un ingreso superior a la línea de pobreza y no se ve afectado por ninguna NBI (FLACSO, MINEC y PNUD, 2010). Este contraste ha de servir como punto de partida para mostrar los diferentes niveles de acceso a la ciudad y de satisfacción de necesidades en un mismo país, centrando la atención, de aquí en adelante, en el área metropolitana de San Salvador.

El rol del Estado

Aunque ya se ha mencionado la intervención estatal mediante mecanismos de regularización del mercado del suelo, existen otras formas de participación del Estado en el sector vivienda. El tipo de intervención está directamente relacionado con el modelo económico implementado. Como ejemplo, podemos observar la intervención del Estado en la economía social de mercado a través de la construcción de viviendas para las familias que las habían perdido a causa de la Segunda Guerra Mundial. En este marco, "en el espacio de seis años, se construyeron 2,4 millones de vivien-

das subsidiadas con fondos públicos y se apoyó el programa de vivienda propia" (Ibisate, 2005). Esto nos permite ver que la intervención estatal, en menor o mayor medida, permite cubrir el valor de la fuerza de trabajo mediante el gasto público.

Diagnóstico del déficit cuantitativo y cualitativo en el área metropolitana de San Salvador (AMSS)

Con base en el VI censo de población y el V de vivienda (DIGESTYC, 2007) se mostró la situación habitacional en El Salvador, y se identificó que, para el año 2007, el número de familias residentes dentro del territorio nacional llegaba a 1 406 485, concentrándose el 40% de esta población en los departamentos de San Salvador y La Libertad. Además se destacan los departamentos de Santa Ana y San Miguel, con un 9% y 8% de la población, respectivamente. Así, cuatro de catorce departamentos albergan a más del 50% de la población. Debido al porcentaje de la población que se concentra en los departamentos de San Salvador y La Libertad, y a que estos concentran la mayor superficie urbana del país, se ha tomado como referencia el área metropolitana de San Salvador (AMSS).

El AMSS es un conjunto de catorce municipios: Antiguo Cuscatlán, Apopa, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Ciudad Delgado, Ilopango, Mejicanos, Nejapa, San Marcos, San Martín, San Salvador, Santa Tecla, Soyapango y Tonacatepeque. En ellos se concentra el 30% de los hogares de El Salvador, siendo, además, el área de mayor supremacía urbana del país, pues alberga al 48,1% de la población urbana total (PNUD, 2003).

A pesar de la existencia de programas que promueven la propiedad de vivienda para todos por medio de diferentes mecanismos, la respuesta al déficit habitacional cualitativo aún es una demanda social por resolver. El Cuadro N.° 1 presenta el número de familias asentadas en los municipios del AMSS.

Se inicia la descripción de la situación actual en el AMSS con el cálculo del déficit habitacional cuantitativo, es decir, del número de familias que carecen de vivienda. A nivel nacional, se estima que el 4% de las familias

no la tienen, lo que, en términos cuantitativos, significa 60 888 casos. En los municipios antes mencionados, 11 115 familias no poseen viviendas, lo cual representa un 3% del total de hogares residentes en el AMSS.

Por otro lado, es necesario tomar en cuenta, para el diagnóstico de la situación actual, el déficit habitacional cualitativo, que tiende a ser más profundo que el déficit cuantitativo. El primero se define como la carencia de las condiciones adecuadas tanto en materiales de construcción como en acceso a servicios. Con respecto a los primeros, se consideran los siguientes elementos como componentes de una vivienda adecuada:

1. Techo: losa de concreto, lámina de asbesto o de fibrocemento.
2. Paredes: concreto o mixto, bahareque.
3. Piso: ladrillo cerámico, losa de cemento, ladrillo de barro o cemento.

En cuanto al acceso a servicios, se han tomado en cuenta los siguientes aspectos:

1. Servicio sanitario: que posea inodoro privado, ya sea fosa séptica o alcantarillado.
2. Servicio de agua: que provenga de una cañería dentro de la vivienda, de una cañería de la vivienda ubicada dentro de la propiedad o de la cañería del vecino.
3. Servicio de alumbrado eléctrico.

De esta forma, se han de entender como viviendas inadecuadas todas aquellas que no cumplan con al menos uno de los requisitos antes mencionados.

Así, se tiene que 1 100 429 hogares, a nivel nacional, habitan en viviendas inadecuadas, lo cual indica que solo el 22% de los hogares habita en viviendas en buenas condiciones. En este sentido, el 61% de las viviendas se encuentra con déficit material, mientras que un 48% presenta una situación de déficit en el acceso a servicios. Por tanto, el problema primordial que aqueja a las familias no es la falta de vivienda, sino la carencia de una vivienda adecuada.

Cuadro N.° 1
Total de hogares y déficit cualitativo en el AMSS

Municipio	Hogares con déficit	Total de hogares	Porcentaje de hogares con déficit
Antiguo Cuscatlán	3 487	9 269	37,62
Apopa	15 923	34 320	46,40
Ayutuxtepeque	5 135	8 965	57,28
Ciudad Delgado	20 618	30 717	67,12
Cuscatancingo	8 782	17 296	50,77
Ilopango	13 158	27 707	47,49
Mejicanos	15 658	38 601	40,56
Nejapa	7 116	7 392	96,27
San Marcos	9 422	15 679	60,09
San Martín	13 112	18 266	71,78
San Salvador	38 592	87 186	44,26
Santa Tecla	14 337	31 855	45,01
Soyapango	27 417	64 352	42,60
Tonacatepeque	11 002	24 555	44,81
TOTAL	203 759	416 160	48,96

Fuente: elaboración propia con base en datos del VI censo de población y el V de vivienda (DIGESTYC, 2007)

Con respecto al AMSS, del Cuadro N.° 1 se infiere que allí están concentradas alrededor del 19% de las viviendas que presentan déficit cualitativo. Este dato indica que el 48% de las viviendas en el AMSS presenta alguna carencia en sus materiales o en el acceso a servicios.

En resumen, se puede indicar que si se pretende cubrir el déficit habitacional en El Salvador se deberán atender las carencias de las viviendas. Los programas habitacionales deberán orientarse hacia la mejora de viviendas más que a la construcción de las mismas. Se hace necesario, por tanto, retomar los instrumentos de intervención en el área de vivienda llevados a cabo por el Gobierno durante los últimos años.

Otros aspectos relevantes al momento de dar cobertura al déficit habitacional

De acuerdo a la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, este último es de carácter colectivo, principalmente cuando se trata de grupos vulnerables, pues se persigue el objetivo de que dichos grupos puedan ejercer su derecho a la autodeterminación y a un nivel de vida adecuado (HIC, 2005). Este derecho, en el caso de las intervenciones salvadoreñas, se ha reducido al de una vivienda digna, dejando de lado los aspectos cotidianos del habitar en la ciudad, ya que, como se ha visto, se ha dado apoyos principalmente en financiamiento y no tanto respecto al ejercicio de ciudadanía. En el caso de los proyectos habitacionales, estos han tendido a ubicarse en zonas con problemas de transporte público y de acceso a los servicios básicos. En este sentido, se plantea el derecho a la ciudad como interdependiente del resto de derechos humanos que los países están comprometidos a reconocer (lo cual incluye aspectos como seguridad social, salud pública, servicios, transporte público, alimentación, vestido y vivienda adecuada, entre otros).

Siguiendo el planteamiento de Habitat International Coalition (2005), las políticas públicas han contribuido a la limitación o privación de las personas en las ciudades al generar dinámicas de segregación que atentan contra el pleno disfrute de la ciudad. Dicha privación se evidencia por las limitantes mismas de las políticas y los programas llevados a cabo en El Salvador, los cuales, como ya se ha enunciado antes, siguen basándose en la idea de propiedad para todos como garantía de dignidad habitacional y ejercicio de ciudadanía mediante el acceso al crédito. Esto es así a pesar de que la vivienda cuenta con la misma importancia que la educación y la salud, como parte de los satisfactores sociales, cosa que no se refleja en los recursos que el Estado asigna para este sector ni en la estrategia para solventar problemas de vivienda y ciudadanía.

Es necesario considerar que la cobertura del déficit habitacional no corresponde únicamente a la construcción de viviendas, sino que además es necesario tomar en cuenta, en las políticas estatales, la mejora de las condiciones de dichas viviendas. Es necesario, en definitiva, considerar la vivienda no como una unidad aislada, sino como parte de un todo, como elemento de la ciudad.

El caso de El Salvador

Los programas habitacionales en El Salvador surgieron a partir de la campaña política por la presidencia de 1930. Durante la dictadura de Martínez se creó por primera vez en El Salvador un programa habitacional, principalmente con el fin de aplacar el descontento producido por la crisis económica del momento. Una de las intervenciones fue la distribución de casas baratas a pocos beneficiarios (FUNDASAL, 2005). En el transcurso de la década se creó la Junta Nacional de Defensa Social, con el objeto de contribuir a la cobertura de necesidades por medio de la construcción de viviendas. Para lograr este objetivo también se creó el Fondo de Mejoramiento Social, que durante su existencia construyó cerca de 500 viviendas. De acuerdo a FUNDASAL, las unidades se produjeron a un alto costo, situación que impidió el acceso a los segmentos de bajos ingresos, y por lo que se ha afirmado que el programa no fue encausado hacia las mayorías populares. Sin embargo, la participación estatal significativa se comenzó a dar en la década de 1950, cuando la economía externa y nacional comenzó a crecer.

Por otro lado, el primer censo de población y vivienda de los años treinta y las reformas a la Constitución de la República de la década de 1950 dieron lugar a la formación de la Dirección de Urbanismo y el Instituto de Vivienda Popular y Colonización, a la vez que se determinó de manera formal que se habría de "construir vivienda como interés social". Por otra parte, en 1950 nació el Instituto de Vivienda Urbana (IVU), con la función específica de desarrollar y ejecutar proyectos habitacionales de carácter social (FUNDASAL, 2005). La intervención de IVU era de carácter de subsidio, tanto en forma de pago como en intereses. Además de viviendas, el IVU también trabajó con lotes servidos y en proyectos de mejoramiento y renovación de tugurios (FUNDASAL, 1992-1993), siendo de más de treinta mil el agregado general de construcción de viviendas. El IVU se cerró en 1992 a raíz del retiro de los recursos destinados a causa de la crisis económica y la guerra civil de la década de 1980, además de los procesos de privatización que se iniciaron en la década de 1990.

Cabe destacar que ya en 1977 se determinó que cerca de la mitad de los habitantes del AMSS habitaba en colonias ilegales, mesones y tugurios, entre otras soluciones precarias, y que este estrato de población era el que más estaba creciendo (Lungo, 1996). Con lo anterior se confirma que el déficit habitacional se concentra en el AMSS, así como en las zonas "marginales".

De hecho, la mayor cantidad de viviendas deficitarias se ubica en los departamentos de San Salvador, La Libertad y Santa Ana, que concentran al 40,8% de las viviendas deficitarias a nivel nacional (DIGESTYC, 2007), mientras que el área metropolitana de San Salvador contiene al 68% de las zonas marginales del país (FLACSO, MINEC y PNUD, 2010).

Esta información debería ser el punto de partida para focalizar acciones, intervenciones o programas, ya que la exclusión que viven los habitantes de las zonas marginales puede observarse desde varios aspectos: acceso a servicios básicos, vialidad, ubicación en zonas de riesgo, etc. En otras palabras, se debe rescatar que la pobreza y la marginación de la población se viven independientemente del hecho de estar inmersa, o no, en la ciudad, pues estas se dan, justamente, siendo parte de la ciudad pero permaneciendo excluida de ella.

Para comprender el rumbo de las intervenciones del Estado salvadoreño en el sector de la vivienda es necesario retomar brevemente los programas que están en funcionamiento en el presente, con el objeto de analizar si estos han mejorado o no la situación habitacional de los ciudadanos de bajos ingresos. Actualmente, son dos las instituciones financieras que, bajo una intervención estatal, ofrecen financiamiento para viviendas de interés social.

Política Nacional de Vivienda (PNV)

Esta política, lanzada en junio de 2005, reconoce que la carencia de vivienda apropiada es un reclamo estructural constante y que es deber de los entes estatales y los liderazgos privados atenderlo. De hecho, el objetivo explícito de la PNV es "contribuir sustancialmente al desarrollo humano y económico del país, asumiendo la responsabilidad constitucional, social, política y moral de que toda familia salvadoreña habite y llegue a ser propietaria de una vivienda adecuada a sus posibilidades, dentro de un entorno sostenible" (GS – VVDU, 2005).

Para cumplir con este objetivo, la PNV cuenta con acciones principalmente diseñadas para mejorar el acceso al financiamiento y lograr que todas las familias salvadoreñas sean propietarias de vivienda, de tal forma que se estipula que "el acceso a la vivienda debe sustentarse primordialmente sobre la base de la ayuda estatal en la forma de un subsidio habitacional directo combinado con algún componente de esfuerzo familiar y de acceso al crédito" (PNV, 2005). En este sentido, es importante hacer notar que no se ha cambiado la visión de "país de propietarios" de la década de 1990, programa con el que se buscaba "contribuir a la legalización de los derechos de propiedad [y] generar condiciones de igual acceso a los sectores sociales más reprimidos, posibilitando el progreso económico y social" (Lungo y Oporto, 1996).

Las líneas de acción de la PNV, al estar primordialmente vinculadas al crédito y el financiamiento, dejan de lado la vinculación con el mercado de suelo, que es indispensable para ofrecer vivienda. De hecho, la intervención que la política establece con relación al mercado de suelo se limita a la regularización/legalización de parcelas y a un incremento de la oferta de vivienda/tierra vinculado con aumentos en la densidad y la promoción de vivienda en altura (condominios y apartamentos), siguiendo con la visión de "país de propietarios".

Otro aspecto importante de la PNV es la falta de un claro acercamiento a otras entidades de gobierno, lo cual es clave para coordinar acciones de políticas o programas desde la Secretaría de la República o el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, con las acciones del Viceministerio de Vivienda, que podrían dar resultados más acertados. Por otra parte, el país aún está a la espera de la Estrategia Nacional de Desarrollo Urbano planteada en la PNV.

Además, esta política, como esfuerzo de nación, a pesar de hacer énfasis en la necesidad de solventar el déficit habitacional, no está diseñada con mecanismos de participación social que logren un sentido de pertenencia y autodeterminación, a no ser los derivados de las familias que, eventualmente, tendrán acceso a crédito o a programas de financiamiento.

Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO)

FONAVIPO es el fondo nacional que financia la vivienda mínima en El Salvador. Fue creado en 1992 y tiene como objetivo facilitar el acceso a una solución habitacional para las familias salvadoreñas que perciben ingresos por debajo de los cuatro salarios mínimos. Para esto, FONAVIPO maneja una línea para la concesión de créditos y además da subsidios complementarios. El otorgamiento de créditos y subsidios no se realiza de forma directa, sino a través de una red de 35 instituciones financieras autorizadas. En otras palabras, FONAVIPO se clasifica como banco de segundo piso.

Mediante las instituciones autorizadas, el FONAVIPO atienden los siguientes destinos de crédito:

1. Crédito/contribución
2. Construcción y mejoramiento de vivienda
3. Compra de vivienda nueva o usada
4. Compra de lotes
5. Proyectos habitacionales de interés social
6. Construcción, mejora de vivienda e instalación de servicios básicos
7. Créditos/contribución para usuarios del ex IVU
8. Línea de crédito rotativo para reestructurar saldos de créditos

En el año 2008, FONAVIPO concedió créditos para la adquisición de vivienda a 7 653 familias, y subsidios a 5 177. Estos últimos fueron financiados mediante fondos propios y fideicomisos (en suma, 47,62 millones de dólares entre créditos y subsidios).

Dentro de las líneas de crédito para el año 2008, el 83,7% se destinó a mejoramiento de vivienda, el 6,7% a la construcción de vivienda y 6,5% a la adquisición de vivienda. El resto fue distribuido entre la adquisición de lotes y la construcción de viviendas. Como se ha apuntado, FONAVIPO atiende a personas con ingresos por debajo de los cuatro salarios mínimos, insertos ya sea dentro del sector formal o en el informal de la economía.

Durante el año 2008, 7 453 familias se beneficiaron con el otorgamiento de créditos mediante esta institución. Del total de familias, un 13%

alcanza ingresos iguales a un salario mínimo, el 33,1% reporta ingresos iguales a dos salarios mínimos, el 30,2% cuenta con ingresos equivalentes a tres salarios mínimos y el 26,3% de las familias manifiesta recibir ingresos iguales a cuatro salarios mínimos. Estos datos indican que son las familias con mayores ingresos las que obtienen un crédito dentro de esta institución, lo que refuerza lo expuesto en el marco teórico: las familias que perciben menores ingresos son las que menos acceden a estas soluciones financieras.

Por otro lado, el FONAVIPO cuenta con un programa de contribuciones que consiste en subsidios directos para la adquisición o mejora de la vivienda. Estos fondos son otorgados mediante un único desembolso y de manera directa a las familias. En este caso, la población que se atiende se compone de familias que ya han sido reubicadas por parte del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano en los denominados "nuevos asentamientos organizados", familias que poseen terrenos pero no vivienda, y familias que tienen casa pero que no reúne los requisitos mínimos para considerarse adecuada para habitación. Durante 2008, cerca de 1 945 familias se beneficiaron de estos programas. El 66,6% de estas familias reportaron ingresos iguales a un salario mínimo, el 23,4% alcanzaba los dos salarios mínimos y el 8,7% y 1,3% de las familias captaban los tres y los cuatro salarios mínimos, respectivamente. A pesar de que este programa abarca principalmente a las familias de más bajos recursos, sus alcances no son los necesarios para dar cobertura al déficit habitacional en el corto plazo.

Si bien el FONAVIPO beneficia a una parte de la población que no puede acceder a una vivienda adecuada, este alcance se ve limitado por la dinámica de trabajo de la institución. De acuerdo a consultas directas al personal de FUNDASAL, una institución de segundo piso incrementa el costo de los créditos otorgados, pues estas entidades, en mayor o menor cuantía, cobran un porcentaje por el manejo del financiamiento.

Fondo Social para la Vivienda (FSV)

El FSV es una institución financiera de carácter semiautónomo que tiene el propósito de brindar soluciones habitacionales a las familias salvadoreñas. Su financiamiento está orientado a los empleados que se encuentran laborando en sector formal de la economía. Durante el año 2008, el FSV mantuvo el 58% de los créditos hipotecarios a nivel nacional, de acuerdo a la Superintendencia del Sistema Financiero (FSV, 2008).

Para el año 2008, el financiamiento otorgado por el FSV se orientó de la siguiente manera: cerca del 64% de los créditos otorgados se destinó a la adquisición de una vivienda nueva, un 28,3% fue para financiar la compra de activos del FSV, y el 7% restante a otras líneas financieras, tales como reparación, ampliación y mejoras, adquisición de lotes e instalación de servicios, construcción, etc. En este punto, se hace necesario recordar que la mayor necesidad de las familias salvadoreñas no consiste en la adquisición de una vivienda, sino en la mejora de las condiciones de las que tienen.

Actualmente, el FSV concede créditos hasta por un 100% del valor de los inmuebles y financia montos de hasta $75 mil, con una tasa de interés activa que oscila entre el 7,5% y el 9,25%. Sin embargo, es preciso advertir que, aunque las familias cuyos ingresos dependen del sector informal de la economía podrían acceder a un crédito hipotecario con esta institución, la tasa de interés que deben asumir puede superar el 14%. El plazo en el que se otorga el crédito es de 25 años en el caso de una vivienda nueva o usada para los trabajadores del sector formal, y de 15 años en el caso de que el crédito sea otorgado a trabajadores que se desempeñan dentro del sector informal. Es decir, pese a que dentro de los objetivos de la institución se encuentra solventar la necesidad habitacional de la población con menores recursos, la población que es atendida como sector informal es considerada bajo condiciones desiguales respecto de los trabajadores del sector formal.

Por tanto, al adoptar programas de ajuste estructural y de estabilidad económica, la economía salvadoreña se convierte en un facilitador. Esto se ve reflejado en la forma de dar cobertura a la necesidad de vivienda. Si bien los programas de vivienda y financiamiento se concentran en el área central del país, donde se encuentra la mayor parte de la población salvadoreña,

estos no pueden considerarse programas de vivienda mínima que tienen por objeto ser accesibles a toda la población, pues excluyen a las familias que obtienen menores ingresos. Por un lado, FONAVIPO lanza su línea de créditos, de la que son beneficiarias, en mayor proporción, las familias que cuentan con ingresos equivalentes a los tres y cuatro salarios mínimos; y por otro, el plan de subsidios no posee los fondos suficientes para considerarse una verdadera medida que dé cobertura al déficit habitacional.

El programa de subsidios también se concentra geográficamente en la zona central del país, donde reside la mayor cantidad de familias. Sin embargo, es necesario aclarar que las condiciones de vivienda en la zona rural del país son generalmente deficientes. A pesar de esto, se considera que la cantidad de familias beneficiadas con este programa no es la necesaria para solventar un déficit habitacional creciente.

Con relación al FSV, la exclusión se hace evidente de manera más explícita, de acuerdo a la memoria de labores de dicha institución (FSV, 2008), porque el financiamiento otorgado a los trabajadores del sector informal es más caro, es decir, las personas que trabajan en las condiciones más adversas, con bajas remuneraciones, y sin prestaciones de seguridad laboral y social deben pagar más por concepto de intereses. Con esto se evidencia la condición de exclusión de la clase trabajadora en El Salvador y cómo el sistema la ubica en un circuito incluso cada vez más excluyente.

Plan Casa para Todos

Durante el año 2009, el nuevo Gobierno comenzó el programa Casa para Todos, el cual prevé construir 25 mil viviendas, tanto en zonas rurales como urbanas. Este plan surge, principalmente, como una medida de reactivación económica ante la crisis internacional que ha golpeado la economía salvadoreña, pero además se presenta como una medida de apoyo a los sectores pobres.

Además del déficit, ha de tenerse en cuenta la participación social, ya que se está hablando de autodeterminación. La participación brindará, entonces, la apropiación de procesos de reforma en el sector vivienda. Debe

reconocerse la importancia de factores como "la identidad y los valores culturales en torno a los asentamientos humanos y la vivienda, aspectos rara vez abordados en las políticas de vivienda pero que constituyen una base fundamental para impulsar procesos de participación social" (Lungo, 2001).

Por otra parte, con la actual Política Nacional de Vivienda, al no vislumbrarse un acercamiento a otras entidades de gobierno que no estén directamente ligadas a este sector, se podrían generar esfuerzos inconexos con iniciativas como Casa para Todos. Por tanto, como se ha apuntado arriba, no se observa una coherencia con las políticas económicas y sociales que el Gobierno central busca impulsar, entre las que se encuentra el apoyo a comunidades urbanas (que incluye componentes de infraestructura de barrios, pero no apoyo a mejoras en viviendas) y el de otras entidades que trabajan directamente con el sector. Así, parece que el país sigue en el rumbo de impulsar programas más que planes o estrategias de nación que solventen el problema basándose en un análisis que integre vivienda y suelo, y que supere una solución basada únicamente en financiamiento. Finalmente, se trata de programas no participativos, que tienden a ser de emergencia, principalmente ante un desastre natural.

Por último, es importante destacar que los programas de vivienda desarrollados en el país dependen de financiamiento externo. De hecho, el plan Casa para Todos no se encuentra reflejado en el presupuesto ordinario del Estado. Algunos investigadores (Martínez, 1999) han encontrado que, dentro del presupuesto nacional, la parte que se destina a vivienda se contrajo en 22% durante la segunda parte de la década del noventa, lo que refuerza la idea de que la solución a la vivienda no se ha construido como un plan de nación, sino como una medida paliativa.

Conclusiones

La dinámica que genera el mercado imperfecto de suelo (derivado de la demanda por vivienda), al carecer de intervención o regulación, pasa por "la insatisfacción por las contradicciones crecientes entre el potencial de

las ciudades y la satisfacción de las necesidades de sus habitantes [que] ha reactivado la reflexión sobre las ciudades reales de hoy" (Sánchez, 2006).

Se trata de un llamado a un análisis integral que, como punto de partida, busque comprender la formación del precio de la mercancía vivienda y que analice la cobertura del valor de la fuerza de trabajo mediante el acceso a una vivienda digna. Será con el esclarecimiento de estas dinámicas que las políticas estatales se podrán orientar de una mejor manera hacia la solvencia del déficit habitacional. Exponer el mecanismo de financiamiento de la vivienda mínima mediante instituciones estatales permite dar una visión panorámica de las formas en las que la clase trabajadora de El Salvador es excluida de un derecho básico para su desarrollo.

En este punto se debe señalar que la intervención estatal debe no solo integrar aspectos como la construcción de la vivienda, sino, además, y por encima de lo anterior, invertir en mejoras de la infraestructura y el acceso a servicios de la vivienda. Asimismo, la intervención estatal debe ir más allá de la vivienda, focalizando políticas que permitan la regulación del mercado del suelo urbano.

Por otro lado, debe señalarse que es importante dejar de lado la cultura de programas de vivienda y se debe empezar a gestionar políticas que no vayan de la mano de los cambios de gobierno, sino que se planteen como estrategias a largo plazo. También es necesario mencionar la importancia de la participación ciudadana en dichos planes, para que las familias sean coparticipes de las soluciones y que, por lo tanto, adopten las estrategias como parte de sus objetivos personales. Esto, además de incluir a las familias, permitirá que las intervenciones estatales sean más eficientes.

Bibliografía

DIGESTYC (Dirección General de Estadísticas y Censos) (2007). *Censo de población y vivienda 2007*. San Salvador: Ministerio de Economía.

——— (2008). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2007*. San Salvador: Ministerio de Economía.

FLACSO, MINEC y PNUD (2010). *Mapa de pobreza urbana y exclusión social.* Volumen 1. *Conceptos y metodología. El Salvador*. San Salvador: FLACSO / MINEC / PNUD.

FSV (Fondo Social para la Vivienda) (2008). *Memoria de labores 2008*. San Salvador: Fondo Social para la Vivienda.

FUNDASAL (Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima) (1992-1993). "1950, las reformas del Estado y la vivienda". *Carta Urbana* 1992-1993.

——— (2005). "FUNDASAL ante la nueva Política Nacional de Vivienda". *Carta Urbana* N.° 125, junio.

FUNDASAL – PNUD (Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima) (2009). *Escenarios de vida desde la exclusión urbana: una mirada al hábitat popular de 32 ciudades de El Salvador*. San Salvador.

GS – VVDU (Gobierno de El Salvador, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano) (2005). *Política Nacional de Vivienda*. San Salvador: Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano de El Salvador.

HIC (Habitat International Coalition) (2005). *Carta mundial por el derecho a la ciudad*. Quito: HIC.

Ibisate, Francisco Javier S.J. (2005). *Historia económica. Apuntes guías*. San Salvador: UCA editores.

Lungo, Mario (1996). "La gestión de la tierra urbana en El Salvador". *Prisma* N.º 20. En http://www.prisma2.org.sv/contenidos/svrdocumentos/178.archivo

——— (2001). "Economía política de la vivienda en El Salvador". Documento preparado para el Seminario Internacional Producción Social del Hábitat y Neoliberalismo: el capital de la gente versus la miseria del capital en Montevideo, Uruguay.

Lungo, Mario y José Francisco Oporto (1996). "Vivienda y acceso a la tierra urbana: los programas de FONAVIPO y el Instituto Libertad y Progreso". *Alternativas para el desarrollo* N.º 34. En http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/amlun.html

Martínez, Edín (1999). "La vivienda urbana en el mejoramiento de los asentamientos precarios". En www.flacso.org.ec/docs/sfccmartinez.pdf

Montoya, A. (1997). *Economía crítica*. San Salvador: Editores Críticos.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2003). *Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*. San José: PNUD.

Sánchez, Anna (2006). "Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad". En http://www.fundacionhenrydunant.org /documentos/ciudad_territorio/del_derecho_a_la_vivienda_al_derecho_a_la_Ciudad.pdf

Topalov, Christian (1979). "La formación de los precios del suelo en la ciudad capitalista: introducción al problema de la renta". *La urbanización capitalista*. En http://etnografiaurbana.files.wordpress.com/2010/02/la-formacion-de-los-precios-del-suelo-christian-topalov.pdf

Efectos de inclusión/exclusión: políticas y procesos de regularización en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA)

María Carla Rodríguez y
María Mercedes Di Virgilio*

Resumen

El objetivo del artículo es comprender los efectos y alcances de la intervención estatal, de las últimas cuatro décadas, en villas, inquilinatos, tomas de tierra, etc. a fin de regularizar las situaciones de informalidad con las que conviven dichas formas de hábitat popular en el Area Metropolitana de Buenos Aires. Para ello repasamos las políticas y programas que desde los diferentes niveles jurisdiccionales se orientaron –más recientemente– a dar respuesta a la informalidad.

El trabajo pone en evidencia que las intervenciones de regularización analizadas, lejos de revertir las situaciones existentes, revisten de nuevas características al proceso de producción del hábitat informal. La intervención estatal en su conjunto (proliferación y dispersión de normativas, políticas y programas, muchos de ellos escasos en financiamiento y recursos técnico-profesionales) ha tendido a institucionalizar precariamente el proceso de transferencia de suelo público, acompañando así las tendencias "naturales" de desarrollo del mercado informal de suelo urbano y de vivienda de "bajo costo". De este modo, la intervención pública no ha alterado ni los patrones ni las formas de producción del hábitat informal.

Palabras clave: informalidad, regularización dominial, regularización urbanística, hábitat popular.

Abstract

The objective of the article is to understand the effects and scope of state intervention in the last four decades in villas, tenement houses, land occupations, etc. in order to regularize situations of informality with which such forms of popular habitat coexist in the Metropolitan Area of Buenos Aires. For this we revisit the policies and programs from the different jurisdictional levels that have been geared –more recently– towards giving an answer to informality. State intervention as a whole (proliferation and dispersion of norms, policies and programs, many of them lacking in financing and technical-professional resources) has tended to precariously institutionalize the process of public land transfer, and so has accompanied the "natural" tendencies of development of the informal market of urban land and of "low cost" housing. In this manner, public intervention has not altered patterns or forms of informal habitat production.

Keywords: informality, ownership regularization, urbanistic regularization, popular habitat.

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Introducción

La historia del hábitat popular en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se remonta a las postrimerías del siglo XIX. Si bien en la ciudad siempre han existido –desde los tiempos de la Colonia– los denominados *caseríos* o *rancheríos*, estos generalmente preexistieron a la formación de los pueblos suburbanos que posteriormente se integraron a la metrópoli. No fue sino hasta la década de 1860[1] cuando la ciudad se abrió a la inmigración y, con ella, a la aparición y desarrollo de formas variadas de hábitat popular[2].

La inmigración generó una importante demanda habitacional, lo que dio lugar a la aparición de conventillos[3] o inquilinatos[4]. Con el desarrollo y la extensión de la metrópolis –a lo largo de todo el siglo XX–, surgieron y se consolidaron otras tipologías: a mediados de la década de 1930 se formaron las primeras villas de emergencia[5]; en los años cuarenta y cincuenta, el mercado de lotes económicos sin servicios; en la década de 1980, las primeras tomas de tierras o asentamientos[6] en los municipios de la conurbación (como Quilmes y Florencio Varela, entre otros) y las primeras ocupaciones de inmuebles en el corazón de la ciudad de Buenos Aires. Aún en la actualidad aparecen nuevas expresiones como los NAU (nuevos asentamientos urbanos), que consisten en tomas de tierras intersticiales, localizadas en la ciudad de Buenos Aires, que no son reconocidas por las autoridades gubernamentales como objeto de política pública.

Esta variada tipología –tal y como se presenta en la Tabla N.° 1– se desarrolla en diferentes momentos y obedece a distintas coyunturas históricas[7], pero todas sus expresiones comparten una característica: la informalidad, el desborde o desajuste respecto a la normativa estatal. Esta condición de hábitat informal ha impulsado, en las últimas cuatro décadas, la intervención estatal, *ex post*, en villas, inquilinatos, tomas de tierra, etc. Este artículo aporta elementos para comprender los efectos y alcances de dichas intervenciones, pasando revista a políticas y programas que desde los diferentes niveles jurisdiccionales se orientaron –más recientemente– a dar respuesta a la informalidad.

Tabla N.° 1
Formas del hábitat popular en el AMBA

	Hábitat informal	
Tipologías	Sobre tierra vacante	Sobre inmuebles
	Villas	Inquilinatos
	Asentamiento	Ocupaciones de inmuebles
	Loteos informales	Hoteles pensión
	Nuevos asentamientos urbanos (NAU)	

1 La urbanización de Buenos Aires y su conurbación han sido procesos que se han desarrollado muy lentamente, desde su fundación (la primera en 1537 y la segunda en 1580) hasta entrado el siglo XVIII. La creación del Virreinato del Río de La Plata, en 1778, y la posterior habilitación para el comercio extranjero del puerto de Buenos Aires fueron el puntapié inicial del proceso de urbanización.

2 A fines del siglo XIX, la ciudad de Buenos Aires experimentó un fuerte proceso de crecimiento poblacional tributario por la llegada de grandes contingentes de inmigrantes europeos entre 1871 y 1887, situación que se extendió hasta las primeras décadas del siglo XX. En 1869, la ciudad contaba con 178 mil habitantes. Aproximadamente veinte años después (según datos del Censo Municipal de 1887), la cantidad de habitantes ascendía a 433 375, y entre ellos el 52% era de extranjeros. En 1914, la población de Buenos Aires prácticamente cuadriplicaba a la de 1887, ascendiendo a 1 575 814 habitantes. De este modo, durante las dos últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX, la población de la ciudad creció aceleradamente y la ciudad se expandió a un ritmo desconocido hasta entonces (Gutman y Hardoy, 2007).

3 Casonas con habitaciones en forma de tira que se comunicaban a través de un patio común (espacio de socialización para los migrantes). Contaban con baño y cocina de uso compartido por los inquilinos.

4 Actualmente, esta modalidad se da también bajo la forma de hotel-pensión.

5 Se denomina "villas de emergencia" a los asentamientos informales formados por viviendas precarias (tipo rancho o casilla) con trazado urbano irregular. Habitualmente se encuentran enclavadas en áreas centrales o consolidadas de la ciudad.

6 Los asentamientos son "ocupaciones ilegales de tierras, tanto públicas como privadas, ya sea con una organización social previa o producto de una forma más espontánea […], que adoptan las formas urbanas circundantes en cuanto al amanzanamiento y las dimensiones de los lotes enmarcadas en la normativa vigente" (Cravino, 1998: 262). Algunos autores resaltan el proceso masivo de "producción de barrios", y destacan las capacidades y aportes de la población (Jeifetz, 1997).

7 El derrotero del hábitat popular en Buenos Aires puede leerse en Yujnovsky (1984), Korn y De la Torre (1985), Clichevsky et al. (1990), entre otros.

Origen	Las villas se originan en la década de 1930 pero tienen su auge en la década del cuarenta. La primera Villa de la Ciudad se desarrolla en Puerto Nuevo (Villa Esperanza).	El origen de los inquilinatos está vinculado a las oleadas inmigratorias producidas a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Se desarrollan en los barrios del sur de la ciudad y en algunos municipios de la RMBA.
	Los primeros asentamientos datan de la década del ochenta.	Las ocupaciones de inmuebles surgen en la década del ochenta.
	Los loteos informales tienen su auge en las décadas del cuarenta y del cincuenta.	Los hoteles pensión se originan con la sanción de la Ley 14 821, a fines de la década del cincuenta, que habilita la figura del hospedaje como vivienda transitoria.
	Los NAU se desarrollan a partir de fines de la década del noventa.	
Localización	Las villas y los NAU predominan en la CABA. Las villas además se localizan en algunos municipios de la primera corona de la AMBA.	Ocupan intersticialmente la trama urbana consolidada, en áreas centrales y/o sometidas a procesos de reestructuración. Básicamente en la CABA, pero también en áreas de localización central de municipios del primer cordón (por ejemplo Piñeiro en Avellaneda, Villa Zegala en San Martín).
	Los asentamientos y los loteos informales se desarrollan en municipios de la AMBA. En general, en áreas no consolidadas.	
Relación con la trama urbana	La villas y los NAU no respetan el diseño de la trama urbana.	
	Los asentamientos y los loteos informales mantienen el amanzamiento tradicional	

Fuente: Di Virgilio et al. (2009)

Coordenadas para emprender el análisis

Las coordenadas analíticas que proponemos para el presente trabajo remiten a cuatro cuestiones básicas:

1. *La informalidad*. Tal como señaláramos en un trabajo anterior (Herzer, Di Virgilio y Rodríguez, 2008), esta remite a una relación de aparente exterioridad y/o conflicto con las normas e instituciones del Estado

y/o del mercado[8]. Se trata de formas de acceso al hábitat en las que, en general, intervienen agentes inmobiliarios que o bien no se adhieren a las reglas institucionales establecidas o bien no entran bajo su protección (Feige, 1990: 990). En ellas, el precio de la tierra y de la vivienda se reduce a merced de la imposibilidad de las familias de acreditar fehacientemente la propiedad del inmueble (inexistencia de título de propiedad o documentación equivalente), de la falta de servicios y del desarrollo y consolidación progresivos del hábitat a su cuenta y cargo (autoconstrucción) (Gilbert y Ward, 1985). Desde esta perspectiva, la informalidad se origina cuando la situación de tenencia y/o urbanística no se ajusta a la normativa que regula las relaciones de acceso y ocupación de la tierra y la vivienda. Remite, así, al orden jurídico que regula las relaciones sociales, y que se expresa territorialmente en los patrones de localización residencial y en la situación habitacional predominantes entre diferentes sectores sociales[9]. De esta manera, la informalidad del hábitat se define por "la forma en que se resuelve la relación con el mercado de tierra y vivienda, y con el sistema de propiedad" (Herzer, Di Virgilio y Rodríguez, 2008: 176).

2. *Las políticas de regularización, respuesta a la informalidad*. El desarrollo del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, en las postrimerías de la década de 1940, contribuyó fuertemente al crecimiento, la densificación y el desarrollo de la economía urbana, provocando un cambio en la estructura socioespacial del área metropolitana de Buenos Aires y en la forma en que los sectores sociales se insertan en el hábitat. Asimismo, impactó en las áreas rurales y en sus dinámicas de desarrollo socioproductivo. La población rural se desplazó masivamente hacia la ciudad, atraída por la generación sostenida del empleo industrial. En esos años, el crecimiento de la población urbana superó ampliamente al de la industria manufacturera, fenómeno

8 La informalidad alude, también, a "actividades no reguladas por el Estado en entornos sociales en los que sí están reguladas actividades similares" (Castells y Portes, 1989: 12).

9 Tal como señala Portes (1999: 27), "la diferencia básica entre lo formal y lo informal no estriba en el carácter del producto final o del bien que se produce, sino en la forma en que ese producto es producido o intercambiado".

que provocó la existencia de una importante masa de población que llegaba a la ciudad y se quedaba al margen del proceso productivo y del mercado inmobiliario formal[10]. Agotada la capacidad del mercado de piezas de alquiler para dar respuesta a la demanda de vivienda a bajo costo, se produjo la ocupación de terrenos fundamentalmente fiscales y/o sin provisión de servicios. Si bien el gobierno peronista avanzó en la construcción de vivienda social, no lo hizo en la escala necesaria para abastecer las necesidades de la fuerza de trabajo inmigrante. Tal como señala Ward (2005: 272), "el Estado aprendió a ser pragmático y a cerrar los ojos ante los irregulares métodos de producción de tierra y vivienda; […] fue esta política del *lasissez-faire* la principal ruta a través de la cual los hogares de bajos ingresos devinieron en propietarios (al menos de hecho)". Solo muchos años después, ya entrada la década de 1990, en una nueva fase del ciclo de acumulación, el Estado decidió intervenir de forma explícita sobre la producción de hábitat informal, poniendo énfasis en las situaciones ya consolidadas de informalidad a través de las *políticas de regularización.* De este modo, las mismas han servido como un paliativo cuya dinámica analizaremos en este artículo.

3. *Efectos de inclusión-exclusión*. ¿Qué tipo de inserción(es) urbana(s) promueven las iniciativas de regularización? ¿Cuánto y cómo facilitan la realización del derecho a la ciudad? En un contexto en el que, desde la década de 1970, se han degradado progresivamente las condiciones de generación de empleo, las formas de inserción en el mercado de trabajo y la estructura de protección social vinculada a políticas sociales universales –educación y salud–, los efectos de la informalidad recrudecen. Dichos efectos parecen ser especialmente relevantes cuando se tiene en cuenta que la informalidad se alimenta de la desigualdad de dotación de equipamiento e infraestructura, la cual tiende a reforzar la diferenciación de la ciudad entre zonas mejor equipadas, que concentran a la población de mayores recursos, frente a zonas pobres, con

10 En Argentina, entre 1947 y 1960, la población urbana pasó del 62,2% al 72% (Recchini de Lattes, 1973: 5). En el mismo período, la industria manufacturera creció un 4,1% (Clichevsky et al., 1990: 35).

una precaria base de equipamientos y espacios colectivos (Arraigada Luco y Rodríguez Vignoli, 2003), generando situaciones de exclusión social[11]. Tal y como señala Cebollada i Frontera (2006), "el término *exclusión* se refiere a que alguna cosa o alguien quedan *fuera* de algo, en contraposición a los que están *dentro*[12] […] La exclusión, en definitiva, permite explicar los procesos de fractura social que aparecen en las sociedades occidentales como consecuencia del retroceso del Estado de bienestar (Lemkow, Tejero y Torradebella, 2000)". Sin embargo, antes de adherir abiertamente a su uso para analizar los efectos de las políticas de regularización, vale la pena observar el reverso de este término: la noción de *inclusión*. *Inclusión* alude a un proceso de inserción social en condiciones de igualdad de derechos y obligaciones con respecto a la mayoría (Giner, Lamo y Torres, 1998). De este modo, la noción de inclusión propone una extensión de la igualdad de oportunidades y la posibilidad de acceso a bienes, servicios y equipamientos sin necesidad de compartir otros lazos o valores sociales (Mayes, Bergham y Salais, 2001). En este marco, evaluaremos los efectos de las políticas de regularización en términos de su capacidad para generar inclusión en tanto oportunidades efectivas de acceso a la ciudad, con independencia de la relación que establezcan con los diferentes segmentos del mercado de tierra y vivienda (Cebollada i Frontera, 2006).

4. *La complejidad institucional del territorio metropolitano*. En el análisis de las iniciativas que han tratado de dar respuesta a las situaciones de informalidad desde el Estado, no es posible soslayar la complejidad de la organización político-administrativa del área metropolitana de Buenos Aires. El ordenamiento constitucional vigente en Argentina establece formalmente la existencia de dos niveles de gobierno (nación y provincias). No obstante, el Artículo 5 de la Constitución Nacional

11 Los efectos adversos sobre la vida cotidiana en hábitats informales (falta de oferta de equipamientos urbanos y sociales, dificultad de acceso a trabajos de calidad, altos asociados a la reproducción ampliada de la vida, importantes gastos en la provisión de gas, transporte, etc.) han sido explorados en diversos trabajos. Ver Di Virgilio (2007), Herzer et al. (1998) y Vio (2010), entre otros.

12 La imagen de *dentro y fuera* en ciencias sociales la propuso Touraine (1991) para explicar una nueva realidad de las relaciones sociales que no se correspondía tanto con la de *arriba y abajo*, característica de las sociedades industriales.

reconoce, implícitamente, la existencia de un tercer nivel de gobierno, de carácter municipal. De este modo, diferentes jurisdicciones (nacional, provincial o estadual y municipal) intervienen sobre el territorio metropolitano atendiendo los fenómenos metropolitanos de forma parcial y actuando sobre procesos metropolitanos fragmentados. A ello se suma el hecho de que la Constitución Nacional no prevé una forma de gobierno metropolitana, librando así al gobierno de la ciudad a las asimetrías institucionales derivadas del peso jurídico administrativo de cada jurisdicción, lo cual agrava los problemas de coordinación territorial del AMBA.

El encuadre legal y sus efectos sobre la producción del hábitat informal

Hasta avanzada la década del setenta[13], la proliferación de loteos económicos fue la principal forma de expansión urbana. Durante las décadas de 1940, 1950 y 1960, se consolidaron amplias zonas de barrios autoconstruidos carentes de servicios, dispersas, desestructuradas y muchas veces inundables (Torres, 1999). La urbanización del conurbano bonaerense, en este marco, es tributaria, por un lado, del proceso de industrialización que tuvo como epicentro a las municipalidades conurbadas, y, por otro, del proceso de producción de tierra urbana a bajos costos y a expensas de la provisión de servicios básicos. Además de los procesos sociodemográficos y políticos que imprimieron estas características, hasta entrada la década de 1970, en la provincia de Buenos Aires no existía una legislación que regulara exhaustivamente los temas vinculados a la subdivisión del suelo o a la provisión de infraestructura en lotes urbanos. Asimismo, algunas

13 Entre 1970 y 1990, en el AMBA, el crecimiento vegetativo superó al migratorio, en tanto que la región pasó de tener 9 700 000 habitantes en 1980, a casi 10,8 millones en 1990, con un aumento de solo un 1% y la continuación de la tendencia poblacional decreciente de la década de los setenta, cuando el crecimiento demográfico fue del 1,6%. Estos guarismos pueden ser entendidos si se tiene en cuenta que la severa desindustrialización de la región, junto a las políticas de promoción industrial de otras áreas del país, pareció configurar, durante la década de los ochenta, tendencias a la desconcentración de AMBA, junto al desarrollo de ciudades intermedias de carácter no metropolitano (Calello, 2000).

normas tenían una antigüedad de más de sesenta años, como la Ley 3 487 (sancionada en 1913), que legislaba sobre la creación de nuevos núcleos urbanos (pueblos). "La carencia de planificación urbana generó un uso del espacio incompatible, una deficiente articulación de vías de circulación y un insuficiente equipamiento e infraestructuras urbanas" (Cerrutti y Grimson, 2005: 103). El gobierno militar que asumió el poder en 1976 generó una serie de medidas que tendían a poner freno al crecimiento desregulado, dictando normas muy restrictivas respecto al uso del suelo y la urbanización de lotes.

En 1976 se sancionó, en la provincia de Buenos Aires, el Decreto Ley 8 912/1976, instrumento legal que abarcó los aspectos más amplios del ordenamiento territorial y de usos del suelo, determinando un marco jurídico para un territorio con una diversidad de núcleos urbanos. En términos generales, la ley fue funcional a las políticas de corte autoritario implementadas por la dictadura militar[14] y se articuló con la implementación, en la ciudad de Buenos Aires, de las políticas de erradicación de villas[15] y locaciones urbanas[16]. Estos instrumentos restringieron significativamente los diferentes submercados a los cuales podían acceder los sectores populares (Yujnovsky, 1984; Oszlak, 1991)[17].

14 Durante la última dictadura, la intervención del Estado sobre el espacio urbano se expresó con decisiones que impactaron fuertemente en los diversos niveles del aparato público. Las provincias y los municipios constituyeron, con mínimas expresiones, poderes claramente delegados del nivel central.

15 La política de erradicación de villas tuvo un gran impacto en la dinámica metropolitana del hábitat informal: desde abril de 1976 hasta marzo de 1978, la población villera (que ascendía a 280 mil personas) se vio reducida a la mitad. Solo un 6% de las familias retornó a sus provincias o países de origen, y la mayoría fue arrojada en zonas descampadas del conurbano bonaerense, a cuyos municipios les fue transferido el problema (Herzer et al., 1998).

16 La ley 21 342, de junio de 1976, definió la actualización de contratos de alquiler y la liberación gradual del mercado en el término de tres años, lo que provocó una cantidad importante de desalojos y cambios en los sectores sociales que alquilaban viviendas (Oszlak, 1982). La mayoría de los inquilinos no pudo mantenerse en el mercado de alquileres, así que debió recurrir a las pensiones e inquilinatos, o bien resolver su problema fuera del mercado formal.

17 La lógica general que domina la formulación de los contenidos de la ley muestra una clara preocupación por intentar disminuir lo que se podría denominar "efectos indeseables del mercado" sobre la ciudad "legal", y, simultáneamente, una sensible despreocupación por garantizar la equidad en el acceso al espacio urbano. Por otra parte, los estudios de Clichevsky (1987 y posteriores) aportan datos sobre la intención que subyace tras la ley con respecto a la necesidad de dar forma legal a la emergencia de nuevos submercados de vivienda. Tan es así que cuando la ley se aprobó en 1977,

La Ley 8 912 elevó los estándares mínimos de urbanización. La consecuencia (previsible) de su aplicación sobre la prohibición de loteos sin infraestructura fue el encarecimiento de la tierra destinada a los sectores populares. Sumado a ello, la crisis del modelo industrializador endógeno y del Estado de bienestar, hacia mediados de la década del setenta, confinó a vastos sectores de la población fuera del mercado formal y, por ende, de los servicios e infraestructuras urbanas mínimos. Estos factores generaron condiciones de base para la posterior aparición y consolidación de formas de ocupación del suelo, como los asentamientos. La aplicación de la nueva ley de usos del suelo puso punto final a las oportunidades de acceso al mercado formal de tierra y vivienda para los sectores de menores ingresos en Buenos Aires. Los nuevos estándares de subdivisón y urbanización excedían ampliamente la capacidad de pago[18] de los hogares de menores recursos, marcando la desaparición definitiva del mercado de lotes a mensualidades y la venta de parcelas[19]. Es importante destacar que el Decreto Ley 8 912/1976 sigue vigente hasta la actualidad.

Las lógicas de ocupación del espacio urbano, que se produjeron sobre tierras e inmuebles tanto de propiedad fiscal como privada, en principio fueron resistidas por el Gobierno militar, mediante el intento de desalojo compulsivo. Así, a comienzos de los ochenta, en el gran Buenos Aires se inició un período de agudo conflicto entre los pobladores de los recientes asentamientos y el Gobierno (Cuenya, 1985; Izaguirre y Aristizábal, 1988). La derrota en la Guerra de las Malvinas acentuó de manera irreversible el debilitamiento que la dictadura evidenciaba hacia 1981. En este nuevo contexto, en el conurbano bonaerense comenzó una etapa de tolerancia hacia la ocupación de tierras, y lo mismo ocurrió en la ciudad de Buenos Aires en relación con las ocupaciones de edificios. De este modo, durante la década de 1980, las demandas populares para satisfacer la necesidad

ya se había loteado una cantidad muy grande de tierra en la provincia, razón por la cual el mercado de los sectores populares ya no resultaba tan rentable y los oferentes habían comenzado a trabajar en otros submercados, como los clubes de campo.

18 Fuertemente afectada, también, por los procesos inflacionarios e hiperinflacionarios ocurridos durante la década de los ochenta.

19 Tal como señala Clichevsky (1999), estos procesos llevaron a la bancarrota a muchas de las empresas que se dedicaban a este tipo de submercado.

de tierras urbanizables aumentaron y las organizaciones populares para la toma de tierras se multiplicaron (Merklen, 1991; Cerrutti y Grimson, 2005). En este período, en algunos casos, comenzaron las gestiones orientadas a la regularización. En 1983 se creó la Oficina de Regularización Dominial en la Dirección del Conurbano. Mientras tanto, en la ciudad de Buenos Aires, el nuevo fenómeno de la ocupación de edificios no generó una demanda específica por parte de la población ocupante, la cual, más bien, usó la estrategia de pasar desapercibida (Herzer et al., 1998).

Iniciativas de políticas *ex post* para dar respuesta a la informalidad[20]

Entre las nuevas políticas de los noventa, sobresalen las de regularización dominial[21] y, en menor medida, urbana (Clichevsky, 1999). Se comenzaron a implementar programas de mejoramiento barrial y se registran algunas experiencias que facilitaban el acceso a soluciones habitacionales a través de instrumentos de subsidio a la demanda de vivienda. Sin embargo, la operatoria del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) continuó siendo el principal recurso de definición de las políticas habitacionales. Por ello, este período prácticamente careció de acciones novedosas en el rubro de vivienda para los sectores de más bajos recursos. Por el contrario, sí se generó una proliferación de dispositivos normativos, programas de regularización dominial y/o mejoramiento barrial, con alcances acotados y, a veces, coyunturales, signados por la aplicación de criterios de focalización, acciones superpuestas y/o desarticuladas, propias del proceso de reestructuración neoliberal. Por contrapartida, esta dinámica introdujo nuevos actores en la discusión de las políticas (ONG, cooperativas, organizaciones sociales y pequeñas empresas). A pesar de ello, las acciones de regularización no lograron reducir efectivamente la magnitud de los problemas dominiales

20 Este acápite fue elaborado con base en los textos de Herzer et al. (1998), Catenazzi y Di Virgilio (2001) y Di Virgilio (2007).

21 Interesa destacar que si bien se registran algunos ejemplos escasos de regularización dominial en los años setenta, y existieron experiencias durante los años ochenta, estas políticas se institucionalizaron con mayor fuerza durante la década del noventa (Clichevsky, 1999).

y urbanísticos, y, en muchos casos, según se verá, contribuyeron a crear nuevas situaciones en la dinámica informal.

Iniciativas nacionales en el territorio metropolitano: el programa Arraigo

Una de las acciones iniciales del primer gobierno del doctor Carlos Menem (1989-1995), en el marco de la Ley Nacional de Tierras 23 967/89, fue la sanción de los decretos 1 001/90 y 2 441/90, que autorizaban la venta y transferencia de tierras fiscales nacionales a sus ocupantes (Herzer et al., 1998; Clichevsky, 1999). El decreto 2 441/90, en particular, permitió la creación de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales y del programa Arraigo, que emprendió "la regeneración urbana a través de la implementación de proyectos que atiendan la instrumentación de servicios básicos de infraestructura"[22].

El programa Arraigo, el más importante del período, se implementó a través de la venta colectiva de tierra a organizaciones sociales de sus habitantes, intentando, de este modo, obviar requisitos como las subdivisiones, los arreglos normativos y los proyectos urbanos propios de las transferencias individuales (Clichevsky, 1999). Se planteaba que, posteriormente, una vez realizada la subdivisión y la urbanización a cargo de la organización social, esta transferiría las tierras a cada una de las familias.

El diseño original del programa proponía la implementación de acciones concertadas entre instancias de los gobiernos municipal, provincial y nacional y las organizaciones de los barrios y asentamientos; sin embargo, en la práctica ha tendido a operar solo con estas últimas. Los convenios de cooperación entre nación y provincia no llegaron a firmarse: las autoridades de la Dirección Provincial de Tierras cambiaron y el programa Arraigo transfirió las tierras sin que se garantizara, desde la provincia, el cumplimiento de las acciones tendientes a la regularización (Herzer et al., 1998). De este modo, el programa otorgó, a las organizaciones y familias, cargas y responsabilidades que previsiblemente no podrían asumir, al menos sin disponer de encuadres

22 La provisión de servicios básicos se impulsó en el marco del programa a través de otros programas urbano-ambientales complementarios (Programa Arraigo, 1993).

institucionales orientados a la creación de capacidades efectivas en las organizaciones. Tampoco podrían transferir los recursos para que esa intención de regularización fuera sostenible.

Tabla N.° 2
Programa Arraigo

Acciones desarrolladas en el marco del programa Arraigo, programas de regularización dominial y programas urbano-ambientales complementarios	Cantidad de beneficiarios
Capital Federal Villas 15, 20, 21-24, 31 y barrio Bartolomé Mitre	30 000 habitantes
Provincia de Buenos Aires[1] Ciudades de Avellaneda, Bahía Blanca, Florencio Varela, General Sarmiento, La Matanza, Lanús, Pilar, Quilmes, San Isidro, San Fernando, San Martín, Tres de Febrero, Tigre, General Pueyrredón, La Plata, Ensenada, Esteban Echeverría, Lomas de Zamora y Morón[2]	290 000 habitantes

1 Recién a partir de 1995 se apoyó la implementación del Programa Arraigo en el territorio de la provincia de Buenos Aires.
2 En la provincia de Buenos Aires, el monto promedio de transacciones ascendió a 600 dólares por familia.
Fuente: Programa Arraigo (1993: 38 ss)[23]

De manera previsible, esta política reprodujo marcos de informalidad que acompañaban *ex post* el proceso de transferencia de suelo público hacia el desarrollo del mercado informal de suelo urbano. No se ha completado la fase de urbanización y parcelamiento. De hecho, hay familias que han terminado de pagar sus cuotas sin saber exactamente qué les corresponderá; otras, en cambio, han pagado parcialmente, mientras que otras tantas nunca lo hicieron (Herzer et al., 1998; Clichevsky, 1999). El costo promedio de las transacciones llevadas a cabo en el marco del programa Arraigo asciende a unos $2 por m^2, a pagar en plazos que oscilan entre los cinco y diez años, con un interés del 9% anual sobre saldo –sistema de amortización francés.

23 No se han encontrado datos más actualizados relativos a la cantidad de beneficiarios y/o del impacto del programa que actualmente se encuentra bajo la órbita de la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social "Padre Carlos Mugica", creada en marzo de 2008.

En estas condiciones,

> como resultado de la acción del programa Arraigo, desde su creación se han transferido tierras por una superficie aproximada de 8 167 000 m², con un valor aproximado de $13 millones, con lo que se han visto beneficiadas 30 mil familias [...] de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Mendoza, Río Negro, Santa Fe, San Juan, Tucumán y la ciudad autónoma de Buenos Aires (CABA) (Informe Nacional Estambul + 5, 2001: 24).

Ya en el nuevo milenio, a nivel nacional, en julio de 2004 se sancionó el decreto 835, que creó un registro denominado Banco Social de Tierras, a conformarse con la información sobre inmuebles de "dominio privado del Estado nacional". Dicho decreto, sin embargo, no se ha reglamentado hasta el día de hoy.

En febrero de 2006, con el decreto 158/2006, se creó la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social, destinada a "impulsar proyectos de vivienda, infraestructura y equipamiento social, regularización dominial, organización y fortalecimiento de la comunidad involucrada, desarrollo de infraestructuras a través de cooperativas y proponer adquisiciones para proyectos habitacionales y de equipamiento social". Este ámbito intentaba articular los distintos instrumentos dispersos de intervención sobre el hábitat informal, pero generó numerosas resistencias. Finalmente se disolvió en 2008 y fue sustituido, mediante el decreto 341/2008, por la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social "Padre Carlos Mugica", que depende de la Jefatura de Gabinete. Esta comisión intenta sostener los objetivos previos e instalar la noción de "propiedad social de la tierra", expresando la línea política y la experiencia de un movimiento social nacido en el proceso de tomas de tierras de los ochenta, el cual desarrolla una práctica de integración política en un gobierno nacional. Sus avances, hasta ahora, han sido puntuales y no han modificado las tendencias estructurales que aquí se analizan.

Otros instrumentos legislativos relacionados con la regularización dominial y urbanística

En los noventa, el Gobierno Nacional diseñó otros instrumentos que afianzaban la estrategia de transferencia del patrimonio nacional. La Ley 24 146/92 preveía la transferencia, a título gratuito y en favor de las provincias y municipios que lo solicitaran, de los bienes inmuebles innecesarios para el cumplimiento de los fines y la gestión de los organismos de la administración pública nacional, siendo la "innecesariedad" un criterio fijado por cada organismo público titular del inmueble. La normativa contemplaba opciones de transferencia para grupos de bajos ingresos, pero fue escasamente difundida y caducó en 2003 (Herzer et al., 1998; Clichevsky, 1999).

En 1994, se sancionó la Ley 24 374 de régimen de regularización dominial de inmuebles urbanos, primera política en Argentina sobre regularización dominial de tierra privada (conocida como la Ley Pierri). A través de este instrumento, que buscaba dar respuesta a quienes habitaran loteos irregulares de propiedad privada ocupados con anterioridad a 1991, se intentaba "solucionar situaciones de ilegalidad: compra de lotes en mensualidades que efectuaron sectores de bajos ingresos y que nunca pudieron escriturar por falta de pago de cuotas, dinero para la escrituración o traspaso de posesión sin los pasos legales necesarios para la población que ha ocupado viviendas desocupadas" (Clichevsky, 1999: 13). Para su implementación, las provincias debían determinar las autoridades de aplicación –que en el caso de la capital federal se delegaba en el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires–. Las gestiones involucradas en el proceso de regularización dominial se financiarían a través de una contribución del beneficiario igual al 1% del valor fiscal del inmueble en cuestión (Artículo 9). Al actuar sobre inmuebles privados, este instrumento legal no favoreció principalmente a los sectores populares, sino a los sectores propietarios de *countries* y macizos de tierras sin subdivisión, los cuales, por tanto, podrían encuadrarse como los verdaderos beneficiarios de estos procesos (Herzer et al., 1998).

Otros programas nacionales también actuaron en los noventa sobre el hábitat informal. Uno de ellos fue el Programa 17 de Mejoramiento Ha-

bitacional e Infraestructura Social Básica[24], orientado al desarrollo y mejoramiento de las condiciones de hábitat, vivienda, infraestructura social básica y acceso a la tierra de hogares con necesidades básicas insatisfechas y grupos vulnerables en situación de emergencia (Programa 17 de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Social Básica, 1996), es decir, de la población con niveles de ingreso inferiores a los requeridos en las operatorias FONAVI. A través de este programa, el Gobierno Nacional dispuso de recursos ejecutables de manera directa para el financiamiento de viviendas e infraestructura urbana mediante la firma de convenios de transferencia suscritos con entidades gubernamentales, provinciales, municipios y organismos no gubernamentales. El programa aportaba subsidios directos dentro de un esquema de cofinanciamiento donde dichos recursos se complementaban con otros, monetarios o no, provistos por los actores involucrados. Asimismo, preveía la capacitación para el empleo dentro de la actividad constructiva y el financiamiento de asistencia técnica (Subsecretaría de Vivienda, 1997; Informe Nacional Estambul + 5, 2001). En 1997, dicho programa intervino por primera vez en el AMBA, a través de un conjunto de siete proyectos presentados por distintas organizaciones de la sociedad civil. En ese ámbito territorial y durante ese año, ejecutó aproximadamente el 1% de su presupuesto anual (Herzer et al., 1998). La experiencia acumulada durante el período 1995-1997 puso de manifiesto la necesidad de priorizar la participación de asociaciones comunitarias y/o grupos de base que tuvieran como objetivo la construcción de "productos" que, en su ejecución, conllevaran tanto la satisfacción de la condición habitacional deficitaria como el desarrollo social de los individuos y sus hogares, mediante formas solidarias y autogestionarias (Rodulfo et al., 1999).

En 1996 se puso en marcha el programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), mediante una modalidad integral que se orienta a atender los problemas de regularización dominial, proveer servicios de infraestructura básica con conexión domiciliaria y núcleo sanitario completo, así como solucionar problemas de hábitat, relocalizar población de asentamientos en situaciones ambientales críticas e irresolubles o de costoso tratamiento,

24 Desde su creación en el año 1995, este programa se ejecutó bajo diferentes denominaciones en la órbita de la Subsecretaría de Vivienda.

y apoyar los procesos de organización barrial y autogestión comunitaria de la población necesitada que habita en centros urbanos de más de veinte mil habitantes. Su financiación corresponde en un 40% al Gobierno Nacional, y en un 60% al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De los fondos solicitados al banco, el 30% está a cargo de los gobiernos subnacionales. Como el programa no financia todos los rubros esenciales para efectivizar el funcionamiento de las obras o incluso ampliar la población beneficiaria hacia aquellos pobladores que no cumplen con los requisitos de elegibilidad, los municipios y las provincias aportan parte del financiamiento. De hecho, estos también están encargados de elaborar los proyectos. Las provincias asumen el rol de unidades ejecutoras provinciales (UEP) para las etapas de verificación de las condiciones de elegibilidad, desarrollo del proyecto y contratación de las obras, con la aprobación y monitoreo de la Unidad Central Nacional. Los pobladores participan a través de talleres de consenso y articulación de la organización barrial para definir las acciones.

La etapa de diseño del programa comenzó en 1995 y la de implementación en 1997. Los primeros proyectos ejecutados se remontan a 1999. En el año 2002, el Gobierno Nacional, en el contexto de la crisis económica y social, le propuso al BID cambiar la dirección de la cartera de préstamos y orientarla a la emergencia. Comenzó a discutirse, entonces, la incorporación del PROMEBA al Plan de Emergencia Social, lo que ocurrió ese mismo año. Los funcionarios a cargo de la gestión central del programa aprovecharon esta situación como una oportunidad para ampliar el financiamiento del programa y su cobertura territorial hacia el conurbano bonaerense. En este contexto, se inició un proceso de revisión de las rutinas operativas y modificaciones que se plasmó en los cambios incorporados al reglamento operativo en el año 2002. La implementación de los nuevos lineamientos se materializó en la elaboración de los proyectos del conurbano. Este proceso, que comprometió fuertemente a las diversas instancias gubernamentales y a los tres niveles jurisdiccionales –nacional, provincial y municipal– generó una diversidad de problemas operativos que tensionaron las relaciones entre las diferentes instancias involucradas en la gestión del programa. Estos conflictos se expresaron especialmente a nivel local, en particular en los barrios hacia los que se orientaban las intervenciones.

A fines de 2003, los seis proyectos seleccionados para su ejecución en el conurbano ya habían finalizado su etapa de diseño y licitación, y en 2004 se daba inicio a las primeras obras en el territorio bonaerense.

Las acciones de la provincia de Buenos Aires[25]

En la provincia de Buenos Aires fue diseñado el programa Reconstrucción de Barrios, cuyo fin era atender la problemática de villas y asentamientos del conurbano bonaerense. Dicho programa tendía a mejorar, sustituir, ampliar, refaccionar y construir unidades habitacionales garantizando un núcleo básico sanitario, crecimiento y terminaciones progresivas. Pretendía, además, regularizar situaciones de tenencia de la tierra, y dotar de infraestructura básica, equipamiento comunitario y programas de generación de trabajo a los habitantes. Suponía una cogestión que ligaba los tres niveles institucionales involucrados –provincial, municipal y de entidades intermedias– a través de la Comisión de Proyecto, que asumía la responsabilidad del desarrollo del emprendimiento. El programa fue implementado solo en cuatro municipios del conurbano, atendiendo a diez barrios que involucraban 881 unidades (Herzer et al., 1998).

En los noventa también se desarrolló una batería de operatorias que daban continuidad a las políticas de regularización impulsadas desde el Gobierno Nacional, como la Ley de Regularización Dominial 24 374 – Decreto Provincial 3 991/94, orientada a resolver la situación de grandes loteos en los que no se concretó el traspaso definitivo del dominio, ya fuera por no haber escriturado o porque los antiguos propietarios ya no existían. El Código Civil impide que el Estado transfiera las tierras automáticamente, sin la aprobación manifiesta del propietario. Para zanjar esta dificultad, la ley permite una inscripción provisoria del inmueble; el propietario tiene un plazo para presentarse y cuando este expira se procede a la escrituración a favor del ocupante. Se estima que esta ley beneficia a

25 Este apartado se elaboró con base en el documento de Herzer et al. (1998), y se completó con información secundaria elaborada en el marco de los programas descritos.

unas 350 mil familias del gran Buenos Aires[26]. Sin embargo, la complejidad de las tramitaciones burocráticas ha hecho necesario que, en muchos casos, los vecinos requieran apoyo profesional y los resultados no sean satisfactorios en términos de la eficacia de la gestión. Las acciones previstas en la Ley 24 374 se reforzaron en 1995 mediante la implementación del Programa de Regularización Dominial, Financiera y Escrituraria, definido como una ofensiva de regularización de inmuebles y lotes con boleto de compra-venta. Esta operatoria incluyó a aproximadamente cincuenta mil familias en toda la provincia, aunque en la mayoría de los casos se localizaron en el gran Buenos Aires. Parte de la población beneficiaria del programa fue la residente en complejos habitacionales construidos por el Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires.

Las "leyes caso por caso" involucran un conjunto de normativas de regularización dominial basadas en la expropiación y/o transferencia a ocupantes de hecho que afectan a muchas familias del gran Buenos Aires. Asimismo, los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires han realizado regularizaciones de tierras de su propiedad a través de sus honorables concejos deliberantes y de la sanción de ordenanzas que posibilitan la compra de inmuebles de dominio municipal por parte de sus ocupantes. Pueden verse ejemplos de regularización a través de esta modalidad en los municipios de Merlo y Morón; y esta también se ha aplicado en Lomas de Zamora y Avellaneda. Otros municipios, como Moreno, han desarrollado acciones innovadoras como la creación de un Banco de Lotes y la implementación de un programa local de regularización (Clichevsky, 1999).

Tal como señalaban Herzer et al. (1998), al final de los noventa, en lo que más avanzaron los gobiernos locales fue la gestión de tramitaciones individuales de regularización dominial sustentadas en distintas problemáticas que antes no constituían un área de injerencia para la comuna. En general, se evidencia un mayor peso en las acciones de regularización dominial que en las acciones de consolidación urbana. Sin embargo, lo que interesa destacar es que las políticas locales estuvieron libradas siempre a la

26 Es muy difícil estimar la cantidad de posibles beneficiarios por la carencia de información sistematizada. Esta cifra corresponde a una estimación tentativa para el gran Buenos Aires hecha por los funcionarios entrevistados.

capacidad técnico-operativa de que disponía el municipio para articular los instrumentos jurídicos y los recursos financieros girados desde la provincia, situación que no se modificó a lo largo de la siguiente década.

Finalmente, las políticas de mejoramiento barrial también se implementaron bajo la órbita del Gobierno de la provincia de Buenos Aires, pero sin producir impactos importantes[27/28].

En la actualidad, el Gobierno de la provincia de Buenos Aires, utilizando fondos provenientes de los denominados programas federales de vivienda[29] y de otros programas como el PROMEBA, ha lanzado el Programa de Urbanismo Social, una iniciativa que se presenta como un plan de erradicación de villas y asentamientos. La meta del programa, en una primera etapa, es urbanizar cien villas y asentamientos del conurbano de la provincia de Buenos Aires que presenten condiciones urbano-ambientales muy críticas. Su lanzamiento es muy reciente aún y, por tanto, resulta prematuro evaluar acciones en el territorio. En su diseño sobresalen algunos rasgos interesantes: la promoción de una red de implementación que comprende aportes institucionales de diferentes jurisdicciones y ámbitos, la posibilidad de desarrollar soluciones a medida, y un equipo técnico de dirección del programa con probada trayectoria en la implementación exitosa de iniciativas similares a escala local. Sin embargo, se han abierto algunos interrogantes en relación a la disponibilidad de recursos frescos para su ejecución y de voluntad política para llevarlo adelante en el corto plazo.

27 En la provincia de Buenos Aires, las acciones de mejoramiento de barrios y asentamientos se iniciaron a fines de la década del ochenta. Un ejemplo de estas acciones es el programa Protierra, el cual, mediante el subprograma Lotes Urbanizados, permitía la generación de lotes con servicios en el conurbano. Se adquirían tierras a las que se adicionaban los servicios de infraestructura indispensables para un soporte necesario para el desarrollo residencial de baja y media densidad. Los costos absorbibles por el programa y la poca disposición de tierras vacantes hizo que su incidencia fuese escasamente significativa, pues solo se llegó a producir 2 810 lotes urbanos (Pucci, citado en Herzer et al., 1998).

28 Durante la década de 1990, en el Área de Vivienda del Consejo Provincial de la Familia y el Desarrollo Humano existieron dos subprogramas: el de Emergencia Habitacional y el de Autoconstrucción y Ayuda Mutua. Los beneficiarios de los subsidios eran familias con necesidades básicas insatisfechas o con ingresos inferiores a la línea de pobreza en situación de urgencia habitacional, las cuales debían acreditar la propiedad del terreno. En la actualidad, el programa desarrolla sus acciones con la participación de municipios y organizaciones gubernamentales. En 1997, se inició también el Programa de Asentamientos Planificados, destinado a la provisión de lotes y de vivienda. Dicho programa se ejecuta de manera centralizada a través de la Dirección Provincial de Regularización Dominial y de la Subsecretaría de Tierras. El área de cobertura del mismo es el gran Buenos Aires, pero su implementación en los municipios de la primera corona ha abierto numerosos interrogantes debido a la falta de espacios disponibles.

29 Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas, de Emergencia Habitacional, de Solidaridad Habitacional y de Construcción de Viviendas, entre otros. Puede leerse una descripción extensa de los mismos en http://www.vivienda.gov.ar/programas.php. Visita el 25 de junio de 2010.

Las acciones de la ciudad de Buenos Aires

A fines de la década de 1980, durante la gestión del intendente Carlos Grosso, se generó, desde el ámbito de la Secretaría de Planeamiento, un conjunto de acciones tendientes a dar respuesta a la informalidad. En el caso de las villas de emergencia, se creó la denominada Mesa de Concertación con el Movimiento Villero, para regularizar la situación de las villas de la capital federal en el marco de las acciones del programa Arraigo. También se creó el Programa de Reconstrucción de Villas y Barrios de Emergencia, como espacio institucional para canalizar este tema. El programa –que, con diferentes denominaciones orgánicas, continúa operando hasta la actualidad[30]– tuvo como objetivo concretar la venta de las tierras a sus ocupantes y ejecutar las tareas necesarias para la apertura de calles y el tendido de infraestructura con financiamiento del gobierno local. Sin embargo, los avances han sido muy lentos y, en su mayor parte, el desenlace permanece abierto, veinte años después.

En algunos barrios, las primeras obras se vieron hacia la segunda mitad de la década del noventa. Por ejemplo, en la Villa 19, en 1997 se inició la pavimentación de la calle principal y de la transversal. En la Villa 20, en cambio, las tareas se iniciaron en febrero de 2000[31]. Las sucesivas crisis económicas y las dificultades para ejecutar efectivamente los fondos dirigidos a la iniciativa han obstaculizado el desarrollo del proceso. En el ínterin, los barrios continúan recibiendo población y enfrentan un crecimiento y densificación progresivos.

30 En 1998, el Gobierno de la ciudad, a través de la ley 148, reafirmó la iniciativa de atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios.

31 En los últimos años, la villa en sí se ha convertido en un "atractivo turístico". Incluso, al barrio llegan *tours* de extranjeros aficionados al turismo cultural.

Durante los gobiernos de Ibarra (1999-2003 y 2003-2005), el proceso de urbanización en villas se priorizó a nivel presupuestario[32]. En el segundo período, la inversión orientada a esa finalidad se quintuplicó, ejecutándose mediante modalidades empresariales que operan, con dificultades diversas, en la trama autoproducida de las villas[33]. Según el presupuesto de 2005, en la ciudad de Buenos Aires el sector de la vivienda insumía el 5,3% del presupuesto total, mientras que el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales concentraba el 45,6% del total presupuestario del IVC[34].

Desarticulados de una política de acceso al suelo urbano, estos programas, en sus primeros años de ejecución, sufrieron dificultades que, al menos hasta 2005, se traducían en subejecuciones presupuestarias[35]. En cuanto al programa de urbanización de villas, el IVC elaboró un informe en el que se detallan las demoras incurridas y las obras ejecutadas que estaban proyectadas en presupuestos anteriores. En 2005, el programa tenía asignados $107 629 612 de presupuesto. Se ejecutaron $77 227 009, es decir, el 71%. Sin embargo, $76 457 335 correspondieron a adjudicaciones de obra de 2003 y 2004 (*La Nación*, 27 octubre 2006).

Paralelamente a las acciones orientadas a las villas, se impulsaron intervenciones en los inquilinatos y las casas tomadas, muchas de las cuales continúan vigentes en la actualidad. En 1989, en el marco del Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de La Boca (RECUP-Boca)[36], en la órbita de la Subsecretaría de Planeamiento de la entonces Municipalidad de Buenos Aires, se compraron por remate judicial 21 conventillos para su rehabilitación. Las acciones del gobierno local respecto al problema de los conventillos fueron contradictorias desde un primer momento. Por un lado, se sancionó la Ordenanza 40 301 de Erradicación de Viviendas Insalubres, la cual contaba con apoyo de los sectores medios tradicionales, que veían con preocupación el proceso de "guetificación" del barrio, especialmente por la proliferación de casas tomadas; y por el otro lado, se desarrolló el proyecto que terminaría expresando el RECUP, orientado a paliar las situaciones de emergencia habitacional y garantizar condiciones mínimas de habitabilidad en los inmuebles mientras se realizaban las obras definitivas y la rehabilitación general del barrio. Un elemento fundamental del componente de rehabilitación era la existencia de una importante reserva de tierras fiscales conocida como "Casa Amarilla". El RECUP se proponía utilizar esa reserva como banco de tierras –al paso que se adquiriría las que no estaban en manos de la municipalidad– para relocalizar a las familias de conventillos, inquilinatos y viviendas que se consideraban irrecuperables o que se encontraban en situación de hacinamiento crítico; al tiempo que se avanzaba en la rehabilitación de los inmuebles que se consideraban recuperables. A pesar de esto, la implementación del RECUP se vio obstaculizada rápidamente, hacia fines de la década de 1980 y principios de la década de 1990, por las condiciones económicas y políticas de la ciudad. Así, su actuación se limitó, en gran medida, a la gestión de obras de rehabilitación en cuatro de los 21 conventillos adquiridos, que tampoco pudieron ser regularizados respecto a su dominio por dificultades normativas que impidieron su subdivisión bajo el régimen de propiedad horizontal (Guevara, 2010).

Pocos años después, a fines de 1996, concluidas las obras de defensa costera junto con la sucesión de un propietario privado que poseía numerosos inmuebles del barrio y una ola de juicios de desalojo en inmuebles de propiedad privada, la coyuntura de emergencia favoreció la constitución de la Asamblea de Desalojados de La Boca[37], la misma que inició un proceso reivindicativo. En este marco, las organizaciones comunitarias que se constituyeron a partir de la Asamblea de Desalojados[38] impulsaron la organi-

32 A fines del año 2005, Ibarra fue destituido tras el desarrollo del juicio político por la causa Cromagnon, y la jefatura pasó a manos del vicejefe Telerman.

33 Ciento cuarenta millones para ejecución empresarial versus 1,3 millones para autogestión en villas definen los énfasis de la política.

34 A lo cual se suma el Programa de Autogestión de Vecinos en Villas y NHT, que dependía de Promoción y Acción Social, con un presupuesto para 2005 de $1 382 354, lo que acentuó el énfasis que el gobierno de la ciudad colocó en las villas.

35 Por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires, el federal de construcciones I estaba, en julio de 2006, al 34% de ejecución, habiéndose iniciado en 2004.

36 La Boca es el barrio de Buenos Aires donde se concentra el mercado de alquiler de piezas.

37 De esta Asamblea de Desalojados surgió un amplio conjunto de organizaciones, como la Mutual de Desalojados de La Boca, la Asociación Civil Pro Techo, la Línea de Hábitat del Comedor Los Pibes, Techo y Trabajo, y, más tarde, Manos Solidarias, Construyendo, etc.

38 La primera organización comunitaria que se constituyó formalmente es la Mutual de Desalojados

zación de vecinos en riesgo para la compra de algunos inmuebles a través de la negociación directa con los propietarios privados, utilizando para ello recursos de la CABA instrumentados a través de la resolución 525 del IVC (ex CMV). Esta operatoria estuvo vigente entre los años 1997 y 2000. En este período, además, las organizaciones sociales involucradas identificaron un conjunto de limitaciones y propusieron a la Legislatura, con base en esas críticas y también en las experiencias piloto de cooperativas de autogestión desarrolladas por el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (en adelante, MOI), la instalación de una Mesa de Concertación para definir una normativa superadora. Esta instancia de concertación culminó con la sanción de la Ley 341 en diciembre de 2000. Con este instrumento, se realizó la compra de 113 predios por grupos cooperativos organizados, y se pusieron en obra cuarenta conjuntos habitacionales bajo diversas modalidades (entre ellas, por autogestión, de encadenados cooperativos de vivienda y trabajo, y una empresa de trabajadores sin patrón) y escalas (desde 360 hasta cinco unidades de vivienda) (Rodríguez, 2009). La Ley 341/00 marcó la confluencia de propuestas colectivas materializadas en experiencias puntuales de regularización dominial (cooperativas ExPadelai, Perú, La Unión, E. Lobos, entre otras), con operatorias generadas en el marco de la emergencia habitacional en La Boca. El aspecto más significativo de esta iniciativa es que, por primera vez en la ciudad de Buenos Aires, las organizaciones sociales se constituyeron en un actor central de las políticas de hábitat (Rodríguez, 2002)[39].

Otro caso notorio de las contradicciones que acompañan los procesos de regularización en la ciudad de Buenos Aires es el de la ex AU3, extensa franja de inmuebles expropiada por la Intendencia durante el gobierno militar para ejecutar una autopista que no se concretó, y que fue ocupada desde comienzos de los ochenta. En esa década, el gobierno local toleró la ocupación e inició la firma de "comodatos" que otorgaban una pátina de legalidad a los habitantes pero frenaban el desarrollo de pretensiones posesorias (Rodríguez, 2005). En 1991, el Concejo Deliberante sancionó la ordenanza 45

de La Boca, Barracas y San Telmo.

39 La mentada ley se complementa con la 964/02, que desarrolla un conjunto de aspectos ligados con las operatorias colectivas organizadas.

520 para desarrollar un proyecto integral concertado, el cual no prosperó[40]. En 1998, en el marco de autonomía política, se sancionó la Ley 8, que institucionalizó la participación de la "mesa de delegados"[41] y dio lugar al censo que estableció un padrón de beneficiarios reconocidos. En 1999 se sancionó la Ley 324, y se creó el Programa de Recuperación de la Traza de la ex AU3 y su unidad ejecutora. El objetivo era definir un plan de recuperación urbana sobre el sector, un plan de "recuperación" patrimonial y un plan de soluciones habitacionales para los ocupantes. Sin embargo, hasta diciembre de 2007, solo el 27% de la población censada (259 familias) concretó algún tipo de solución. Ya en esa época, en la Legislatura se inició la disputa por incorporar esa tierra pública al mercado inmobiliario. El gobierno de Macri (gestión actual) enfatizó la rezonificación y renovación urbana (son 15 manzanas evaluadas en más de cien millones de dólares), mientras que entre las familias residentes –estimadas en unas 450-700, empadronadas o no–, el Ejecutivo infringió el marco legal vigente y comenzó a instrumentar desalojos arbitrarios y medidas de presión mediante ofertas de subsidios ad hoc[42]. A finales de 2008, la ola de desalojos arreció. Intervino el poder judicial y, en abril de 2009, un fallo ordenó suspenderlos. La judicialización del conflicto generó, así, un *impasse* que se orientaría a la creación de una nueva "corporación del norte" (Rodríguez, Canestraro y Von Lucken, 2010).

A modo de reflexión final: efectos de inclusión/exclusión de las políticas e instrumentos orientados a la regularización del hábitat informal

Este recorrido de varias décadas nos ha permitido señalar líneas de continuidad histórica en términos de las formas que ha asumido el hábitat popular en

40 Dicho proyecto debía incluir una empresa vial, posibles constructoras de vivienda pública en terrenos remanentes de la traza, una organización de ocupantes, otros comodatarios y asociaciones de vecinos frentistas.

41 Sin embargo, Ejecutivo y Legislativo seguían descoordinados: la Dirección de Inmuebles de la ciudad lanzó en paralelo un plan de regularización, con condiciones similares a un contrato de alquiler de mercado al que debían sumarse deudas acumuladas, lo cual lo hacía bastante restrictivo para buena parte de las familias.

42 Noventa y seis mil pesos para beneficiarios de la ley 324 y hasta 25 mil para los demás ocupantes.

el AMBA. Desde esta lente, que reconoce de manera localizada las dinámicas y opciones con que cuenta la población para resolver su hábitat, existe una continuidad entre los loteos populares y las tomas de tierras. Las diferencias –como la informalidad producto de la restricción de canales de acceso al suelo urbano desde los setenta– están marcadas por el cambio de contexto sociopolítico, las transformaciones negativas en las condiciones de vida de la población, y también, muy particularmente, por las medidas de políticas urbanas y habitacionales. De este modo, la normativa –sus características, formas de elaboración y ejecución– abren o cierran vías institucionalizadas para el acceso a la resolución del hábitat, las cuales aportan –en distintas medidas– elementos de inclusión/exclusión a los grupos de bajos recursos.

Las normativas ex post de regularización dominial analizadas, en varios casos –el programa Arraigo es un ejemplo paradigmático, pero no exclusivo–, lejos de revertir las existentes, revisten de nuevas características al proceso de producción del hábitat informal.

La intervención estatal en su conjunto (proliferación y dispersión de normativas, políticas y programas, muchos de ellos escasos en financiamiento y recursos técnico-profesionales) más bien ha tendido a institucionalizar precariamente el proceso de transferencia de suelo público, acompañando así las tendencias "naturales" de desarrollo del mercado informal de suelo urbano y de vivienda de "bajo costo". De este modo, la intervención pública no ha alterado ni los patrones ni las formas de acceso al suelo. La dinámica de relación entre regularización y sistema de propiedad (precaria, inconclusa, en disputa, según las coyunturas, actores y localizaciones) expresa esta tendencia. Así, la dinámica del hábitat informal es la expresión de una sostenida voluntad política de liberalización del suelo urbano en el AMBA, la cual no se morigera con la proliferación de instrumentos parciales, que, más bien, han producido dispersión, "paradojas" y abundantes limitaciones.

Estas paradojas se expresan, en parte, en el hecho de que los instrumentos de regularización dominial no necesariamente se han implementado junto con instrumentos de regularización urbanística. Las experiencias que combinan ambas iniciativas son relativamente recientes y, en general, se han desencadenado a merced de circunstancias puntuales, como la puesta

en marcha del PROMEBA, que para su implementación requiere que el dominio de la urbanización esté saneado o al menos en proceso de transferencia efectiva a sus ocupantes. En el AMBA, este tipo de iniciativas, como señalamos anteriormente, son posteriores al año 2004, momento en que el PROMEBA comenzó a implementarse en algunos municipios como Avellaneda y La Matanza.

A pesar de ello, el mejoramiento barrial focalizado en este contexto no supera la fragmentación entre barrios próximos territorialmente y con similares características socioeconómicas. Por ejemplo, indicadores "materiales" de selección considerados en forma aislada no definen parámetros adecuados de intervención: la mayor precariedad de la vivienda se asocia con una menor antigüedad de asentamiento y, por ende, con un menor arraigo en el territorio. Según se ha verificado en algunos casos, cuando la intervención focalizada actúa a partir de este criterio –como, por ejemplo, en el municipio de Moreno–, contribuye a alentar un proceso de activación de los mercados informales desencadenando un circuito de compraventas por expectativas de mejora de impactos efímeros en las familias vendedoras, supuestas beneficiarias de la intervención de mejoramiento (Echevarria, 2005). Ello pone de manifiesto que la resolución de cuestiones vinculadas a los servicios y condiciones generales de habitabilidad, como el saneamiento, los desagües, el tratamiento de cursos de agua, etc., necesita ser planificada desde una mirada superadora de la "política del fragmento urbano" (Clichevsky, 2000).

Cuando se analiza el derrotero de las experiencias programáticas y las iniciativas normativas, pareciera que estas últimas han corrido mejor suerte que las primeras. Los programas, en general y salvo excepciones contemporáneas (como el PROMEBA), han sido efímeros y/o poco sustentables. La producción de instrumentos legales, si bien no ha garantizado que los procesos lleguen a un buen puerto, al menos ha abierto la ventana de la judicialización como una instancia de reconocimiento de derechos, siempre que haya un sujeto sociopolítico dispuesto a disputar ese reconocimiento.

Los procesos de regularización dominial han avanzado más fácilmente en los asentamientos que en otras tipologías de hábitat informal (y la localización y el precio del suelo urbano deben jugar un papel clave en este

rasgo), mientras que los de regularización urbanística han sido más frecuentes en la tipología villas. Las experiencias de intervenciones integrales son escasas. Cuando existen (por ejemplo, Villa Tranquila, en el municipio de Avellaneda), en general se concentran en las áreas más consolidadas de la metrópoli, en detrimento de las zonas de expansión o de crecimiento. Asimismo, las experiencias de regularización de situaciones de ocupación de inmuebles también son pocas. En la CABA se ha dado un caso a través de la sanción de una ordenanza dirigida a la venta del inmueble a sus ocupantes (cooperativa Perú-San Telmo), así como algunos casos de compras directas al Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE) (Ley 24 146 de inmuebles innecesarios, fuera de vigencia en la actualidad). Los comodatos también han constituido una herramienta relativamente puntual, aunque no institucionalizada como política (por ejemplo, en la ex AU3, desde mediados de los ochenta hasta la sanción de la Ley 8 de 1998, que inició otra etapa, aún inconclusa, de "regularización/expulsión").

En la actualidad, la dinámica de los procesos de regularización y sus alcances quedan sujetos a la de la política local (los consensos y las relaciones que existan para su desarrollo efectivo), la cual se ve afectada por la localización de la urbanización y el comportamiento del mercado inmobiliario. En algunos contextos, como el de la ciudad de Buenos Aires, los procesos de regularización dominial tienen por definición alcances limitados: la experiencia en algunas villas de la ciudad demuestra que, si bien en algunos casos es posible sanear el dominio de los lotes, luego la regularización de lo construido se torna inviable. En un marco en que el mercado informal de inmuebles es cada vez más dinámico, se sobreimprimen situaciones de irregularidad dominial, urbanística y constructiva.

Este cuadro complejo ilustra la precariedad y las limitaciones de los efectos de inclusión de los instrumentos y las normativas analizados, en términos de procesos de extensión de la igualdad de oportunidades y de concretar la posibilidad de acceso a bienes, servicios y equipamientos sin necesidad de compartir otro tipo de lazos o valores sociales. La formulación de políticas que provean un marco universal (aunque diversificado) para la creación y acceso a suelo urbano de calidad sigue siendo la gran asignatura pendiente y un desafío sociopolítico en el AMBA.

Bibliografía

Arraigada Luco, C. y J. Rodríguez Vignoli (2003). *Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política*. Santiago de Chile: CEPAL.

Calello, T. (2000). "Breve caracterización histórica de la región metropolitana de Buenos Aires". Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional General Sarmiento de San Miguel. Mimeo.

Castells, M. y A. Portes (1989). "World underneath: the origins, dynamies and effects of the informal economy". En *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*, M. Castells, A. Portes y L. Benton (Eds.). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Catenazzi, A. y M. M. Di Virgilio (2001). "Ingreso ciudadano y condiciones urbanas: aporte para una estrategia de política social del Gobierno Nacional". Buenos Aires: SIEMPRO / Secretaría de Tercera Edad y Acción Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Mimeo.

Cebollada i Frontera, A. (2006). "Aproximación a los procesos de exclusión social a partir de la relación entre territorio y la movilidad cotidiana". *Documents d'anàlisi geográfica* N.º 48.

Cerrutti, M. y A. Grimson (2005). "Buenos Aires, neoliberalismos y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares". En *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, A. Portes, B. Roberts y A. Grimson (Eds.). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Clichevsky, N. (1987). "Política urbana y mercado de tierra: Buenos Aires 1970-1986". *Boletin de Medio Ambiente y Urbanización* N.º 20.

———— (1999). "Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración". Buenos Aires: CONICET / Universidad de Buenos Aires. Mimeo.

———— (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. Santiago de Chile: CEPAL.

Clichevsky, N. et al. (1990). *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Cravino, M. C. (1998). "Los asentamientos del gran Buenos Aires. Reivindicaciones y contradicciones". *Antropología social y política: hegemonía y poder en un mundo en movimiento*, M. R. Neufeld, M. Grimberg, S. Tiscornia y S. Wallace (Comps.). Buenos Aires: EUDEBA.

Cuenya, B. (1985). *Condiciones de hábitat y salud en los sectores populares. Un estudio piloto en el asentamiento San Martín de Quilmes*. Informes de investigaciones del CEUR Nº 1. Buenos Aires. Documento inédito.

Di Virgilio, M. M. (2007). "Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires". Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Di Virgilio, M. M., M. Vio, S. Arqueros, T. Guevara y C. Perea (2009). "Los asentamientos irregulares consolidados en ciudades latinoamericanas. El caso del AMBA". Ponencia presentada en el Seminario Transformaciones en el Hábitat Informal en Ciudades de América Latina en Buenos Aires, Argentina.

Echevarria, A. (2005). "Asentamientos irregulares en Moreno". Tesis de Maestría en Políticas del Hábitat, Universidad Nacional de Mar del Plata.

Feige, E. (1990). "Dinámica reticular de la desigualdad social de la pobreza de Santiago de Chile en los 90". Mimeo.

Gilbert, A. G. y P. M. Ward (1985). *Housing, the state and the poor: policy and practice in three Latin American Cities*. Cambridge: Harvard University Press.

Giner, S., E. Lamo de Espinosa y C. Torres (1998). *Diccionario de sociología*. Madrid: Alianza.

Guevara, T. (2010). "Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la ciudad de Buenos Aires. El caso de La Boca". Tesis para optar por el título de magíster en Políticas Sociales, Universidad de Buenos Aires. Mimeo.

Gutman, M. y J. E. Hardoy (2007). *Buenos Aires (1536-2006). Historia urbana del Área Metropolitana.* Buenos Aires: Infinito.

Herzer, H., M. M. Di Virgilio y M. C. Rodríguez (2008). "¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas". *PAMPA, Revista interuniversitaria de Estudios Territoriales* N.° 4.

Herzer, H., M. M. Di Virgilio, A. Redondo, S. Lago Martínez, M. Lanzetta y C. Rodríguez (1998). "Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el área metropolitana de Buenos Aires. Análisis comparativo de dos estudios de caso". Informe final de investigación, Proyecto UBACyT CS032, programación 1995-1997, Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires. Mimeo.

Informe Nacional Estambul + 5 (2001). *Examen y evaluación de los progresos realizados cinco años después de Habitat II*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Economía.

Izaguirre, I. y Z. Aristizábal (1989). *Las tomas de tierras en la zona sur del gran Buenos Aires. Un ejercicio de formación de poder en el campo popular*. Buenos Aires: CEAL.

Jeifetz, N. (1997). "Hacia la generación de políticas populares autogestionarias de rehabilitación edilicia en la ciudad de Buenos Aires. Dos casos: cooperativas San Telmo y La Unión, y una organización: el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos". En *Ciudadanía*, P. Fonseca (Comp.). São Paulo: Proyecto XIV.4 / MEJORHAB / CYTED.

Korn, Francis y Lidia De la Torre (1985). "La vivienda en Buenos Aires. 1887-1914". *Desarrollo Económico* N.° 98.

La Nación (2006). "Emergencia habitacional en la ciudad: hay unas 200 000 familias con problemas de vivienda". 27 octubre 2006.

Lemkow, L., E. Tejero y L. Torrabadella (2000). *Costos biogràfics en la lluita pel benestar*. Barcelona: Mediterrània.

Mayes, D. G., J. Berghman y R. Salais (2001). *Social exclusion and european policy*. Cheltenham: Edward Edgar Pubhishing Limited.

Merklen, D. (1991). *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires: Catálogos.

Oszlak, O. (1982). *La formación del Estado Argentino*. Buenos Aires: Belgrano.

———— (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES / Humanitas.

Portes, A. (1999). "La economía informal y sus paradojas". En *Informalidad y exclusión social*, J. Caprio, E. Kleien e I. Novacovsky (Eds.).

Buenos Aires: SIEMPRO / OIT / Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Programa 17 de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (1996). "Realizaciones 96". Buenos Aires: Subsecretaría de Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social. Mimeo.

Programa Arraigo (1993). *Un país para siempre*. Buenos Aires: Comisión de Tierras Fiscales Nacionales de la Presidencia de la Nación.

Recchini de Lattes, Z. (1973). "El proceso de urbanización en la Argentina: distribución, crecimiento y algunas características de la población urbana". *Desarrollo Económico* N.° 48.

Rodríguez, M. C. (2002). "Producción social del hábitat, cooperativismo autogestionario y derecho a la ciudad". *Mundo Urbano* N.º 17.

———— (2005). *Como en la estrategia del caracol. Ocupaciones de edificios y políticas municipales del hábitat*. Buenos Aires: El cielo por asalto.

———— (2009). *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Buenos Aires: Espacio.

Rodríguez, M. C., M. L. Canestraro y M. Von Lucken (2010). "On defeats and triumphs in exercising the right to the city: reflections based on recent experiences in cities in Argentina". En *Cities for all. Proposals and experiences towards the right to the city*, A. Sugranyes y C. Mathivet (Eds.). Santiago de Chile: Habitat International Coalition.

Rodulfo, B., J. Fuentes, A. Sabsay y R. Calógero (1999). "Mejoramiento habitacional. Línea de acción: fondos de crédito". En *Calidad, fortalecimiento y sostenibilidad en los programas de crédito y asistencia técnica para el mejoramiento habitacional en Argentina*, L. Pérez Coscio (Comp.). Buenos Aires: IIEDE / Dirección Nacional de Programas Habitacionales / Subsecretaría de Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación / FICONG.

Subsecretaría de Vivienda (1997). "Bases de una política integral de vivienda". En *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, B. Cuenya y A. Falú (Comps.). Buenos Aires: CEA / Oficina de Publicaciones del CBC.

Torres, H. (1999). "Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites". Ponencia presentada en

el Seminario de Investigación Urbana: El nuevo milenio y lo urbano en Buenos Aires, Argentina.

Touraine, A. (1991). "¿Qué es hoy la democracia?". *Revista Internacional de Ciencias Sociales* Vol. 43 Issue 2.

Vio, M. (2010). "Contribuciones del Programa Federal de Construcción de Viviendas a la producción de la ciudad metropolitana en el período 2004-2008". En *Producción social del hábitat, políticas públicas y desarrollo de organizaciones sociopolíticas*, M. C. Rodríguez y M. M. Di Virgilio (Orgs.). Buenos Aires: Prometeo. Documento inédito.

Ward, P. (2005). "The lack of 'cursive thinking' within social theory and public policy: four decades of marginality and rationality in the so-called slum". En *Rethinking development in Latin America*. C. Wood y B. Roberts (Eds.). Pennsylvania: Penn State University Press.

Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-l981*. Buenos Aires: GEL.

Capítulo III

Habitantes productores de hábitat y vivienda

Nota introductoria al Capítulo III

Walter Fernando Brites*

Hablar de producción social del hábitat, en el contexto de la inclusión social, supone detener el análisis en el conjunto de saberes y prácticas orientadas a trasformar el lugar de vida en tanto espacio colectivo residencial de los sectores populares. En los últimos tiempos, han sido muchas las dimensiones que han guiado el estudio de la producción social del hábitat. Las prácticas colectivas autogestionarias, los movimientos reivindicativos, los procesos organizativos a escala vecinal/local, el papel del Estado y su injerencia en el hábitat popular, las políticas sociourbanas, entre otras, han constituido variables de análisis muy debatidas.

Más allá de la vivienda familiar, la producción social del hábitat se refiere a un proceso de organización social orientado a transformar/mejorar el hábitat. El actuar colectivo para el acceso a redes de servicios e infraestructura, equipamiento comunitario y otros componentes sociales no solo hace funcional la vivienda, sino que demuestran la importancia del entorno.

Los artículos presentados en esta sección analizan variadas situaciones y experiencias relacionadas con acciones generadoras de viviendas y hábitat; en el fondo se refieren a las posibilidades de producción, reproducción y transformación de los lugares de vida de los sectores populares. En este marco, y más allá de la reflexión teórica del campo académico, el presente capítulo pretende, de alguna manera, aportar líneas de reflexión a la acción

* Universidad de la Cuenca del Plata y Universidad Nacional de Misiones, Argentina.

de organismos gubernamentales y no gubernamentales responsables de diversas actividades orientadas al mejoramiento del hábitat.

Desde una perspectiva de género, el artículo titulado "La experiencia de producción social del hábitat del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI): sus luchas por el derecho a la ciudad, por el acceso a la vivienda y sus efectos en los roles sociales de género en el marco urbano", de Julia Ramos, se propone analizar la experiencia de autogestión de la vivienda y el hábitat desarrollado por el MOI en la ciudad de Buenos Aires, considerando el componente de género presente en los procesos de producción social del hábitat que desarrollan.

De manera más general, el análisis del caso se inscribe en el contexto de la transformación urbana signada por los procesos de exclusión social, pobreza y segregación. El conjunto articulado de esos procesos genera limitaciones para los sectores populares en relación tanto al acceso a la vivienda vía mercado inmobiliario, como a la acción de programas estatales, situaciones que confluyen para estrechar el margen de oportunidades habitacionales para los sectores sociales más carenciados, en función de su precariedad socioeconómica.

Del conjunto de estas situaciones ha emergido el MOI, que hacia comienzos de los noventa inició su acción a partir de las ocupaciones de edificios (pequeños, abandonados, de propiedad pública o privada) localizados en distintos barrios de la ciudad de Buenos Aires. La descripción detallada de este movimiento pone de relieve una propuesta organizativa que lucha por la radicación de los sectores populares en la ciudad, es decir, por el derecho a la ciudad a través del desarrollo de una forma de cooperativismo autogestionario.

Queda plasmado que la estrategia asumida por las cooperativas del MOI, y paulatinamente difundida entre más organizaciones, establece otras formas de gestión y construcción, que van más allá de la vivienda e implican, en su concepción, la integración y participación de la población en la provisión del conjunto de bienes y servicios urbanos, así como en los procesos sociales, culturales y políticos que la involucran.

Los ejes fundamentales que definen al movimiento son la ayuda mutua, la autogestión y la propiedad colectiva, siendo la participación una línea

que atraviesa el conjunto de la estructura organizativa del MOI. Vinculada a esta forma de cooperativismo, se analiza, como antecedente, la emergencia de diferentes manifestaciones de la pobreza en el contexto urbano (informalidad y exclusión social), destacándose el desarrollo de lo que podría llamarse un proceso de feminización de la pobreza urbana, en el que mujeres de sectores populares han adquirido un marcado protagonismo.

Tal como lo detalla Ramos, las mujeres que se involucran en esta organización, lo hacen, en principio, empujadas por necesidades habitacionales, pero en el proceso comienzan a atravesar transformaciones en el plano subjetivo e ideológico, con derivaciones en lo político, lo cultural y lo social, muchas veces funcionales al mejoramiento de la calidad de vida. En este proceso, es de particular importancia el eje de la autogestión en la instancia de producción de la vivienda y el hábitat, en la medida en que supone la posibilidad de abordar las necesidades específicas de los destinatarios, incorporando, simultáneamente, un compromiso activo por parte de los cooperativistas a través de la participación comunitaria constante y sostenida.

Más allá de la participación masculina, la experiencia del MOI como una organización social urbana de carácter autogestionario evidencia la constitución de un espacio de participación ejecutado por las mujeres en el campo de la acción política, la organización y la lucha por los derechos, lo que muestra la capacidad constituyente de las mujeres como un actor colectivo y activo en la producción social del hábitat y en la lucha por el mejoramiento de las condiciones de vida de sus familias y comunidades.

El artículo "Viviendas autoconstruidas: la satisfacción de los moradores en relación a la calidad de la edificación", de Miriam Chugar Z., parte del análisis de un caso que aborda el proceso de posocupación del asentamiento María Auxiliadora, generado mediante el sistema de autoconstrucción y localizado en la periferia de la ciudad de Cochabamba, Bolivia.

El análisis apela a una perspectiva cualitativa/comprensiva orientada a tratar de dilucidar las visiones, los valores y las representaciones de los moradores sobre su situación habitacional. Los aspectos visualizados como positivos o negativos de la autoconstrucción y de la vivienda son analizados acertadamente en torno a varias categorías: el confort, lo estético, la funcionalidad, las dimensiones, los servicios, la propiedad de la vivienda, etc.

Como marco teórico más general, el conjunto de estos procesos se aborda desde la teoría de las representaciones sociales de Serge Moscovici, en tanto ofrece un marco referencial interpretativo para comprender la relación del sujeto con el objeto representado (la vivienda), y como correlato, las creencias, actitudes y prácticas sociales. Este abordaje es considerado por la autora como posibilitante de producción de conocimiento sobre el saber común y como método de recolección de información subjetiva de los actores.

Entre las situaciones analizadas, Chugar describe cómo las viviendas construidas por los propios usuarios parten de una necesidad de abrigo de corte inmediatista, muchas veces apelando a recursos técnicos y económicos limitados que comprometen la calidad de la edificación, lo que generalmente acarrea variadas deficiencias, ya sea respecto a la calidad de los espacios, o a la forma, función y/o uso insatisfactorio de la nueva casa en tanto infraestructura física.

Una de las conclusiones a la que arriba la autora es que la satisfacción con la casa propia no implica una satisfacción directa con lo construido. Es decir, a pesar de la satisfacción que pueden mostrar los moradores por la obtención de una casa propia como una conquista alcanzada a través de un arduo trabajo, existe insatisfacción en relación a la calidad de la edificación, sea por una necesidad de ampliación, por falta de nuevos ambientes, o por obras a medio terminar o paralizadas, situaciones que, en el corto o largo plazos, comprometen el bienestar y confort de los moradores.

El artículo "Demandas y prioridades habitacionales de mujeres que comparten vivienda o lote en Chile: un ejercicio replicable", de Paola Siclari Bravo, parte de un amplio y exhaustivo abordaje estadístico/cuantitativo, con el fin de caracterizar el problema de la tenencia del suelo y del acceso a la vivienda de la población pobre de Chile. De manera más específica, en el artículo se describen las demandas y prioridades habitacionales de los denominados "allegados" en las áreas metropolitanas de Santiago, Valparaíso y Concepción.

El estudio de los allegados emerge tras haber constatado que, en el período intercensal 1992-2002, estos hogares de las áreas metropolitanas aumentaron a pesar de todos los esfuerzos gubernamentales dirigidos a reducir el problema del déficit de vivienda por el que atraviesan los sectores populares.

Un interesante dato aportado por el estudio es que gran parte de los jefes de hogares encuestados prefiere la vivienda cercana a las áreas centrales, siendo esta preferencia un elemento que pone de relieve la importancia del acceso a la ciudad. También resulta crucial la hipótesis de género sobre el allegamiento en las áreas metropolitanas, en la medida que señala que los allegados con jefatura femenina viven en peores condiciones de hacinamiento respecto de sus pares masculinos.

Finalmente, más que un análisis teórico, el texto constituye un aporte técnico para delinear acciones con base en la caracterización demográfica y socioeconómica de los allegados, con énfasis en la condición de género en las áreas metropolitanas bajo estudio, acción que posibilita no solo conocer las facetas de las prácticas femeninas del allegamiento, sino territorializar inversiones con enfoque de género.

Desde distintos abordajes, empírico/comparativos pero también conceptuales, el conjunto de los textos aquí presentados constituye un valioso aporte al debate sobre la cuestión habitacional, el hábitat y la inclusión social. Esperamos, además, que los mismos puedan contribuir a una reflexión interdisciplinaria que haga crecer el conocimiento de esta compleja problemática.

La experiencia de producción social del hábitat del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI): sus luchas por el derecho a la ciudad, por el acceso a la vivienda y sus efectos en los roles sociales de género en el marco urbano

Julia M. Ramos*

Resumen

El artículo analiza algunos aspectos de la experiencia de producción social del hábitat (PSH) del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) en la Ciudad de Buenos Aires (y recientemente en otras provincias de Argentina), desde una perspectiva de género. El MOI es una organización social que nucléa un conjunto de cooperativas de vivienda que, mediante diversas estrategias políticas y organizativas como la construcción por ayuda mutua y la autogestión de recursos públicos, crean soluciones habitacionales para familias de bajos ingresos, muchas de las cuales están encabezadas por mujeres.

En este sentido, se buscará identificar y reflexionar acerca de ciertas conexiones existentes entre la lucha por el acceso a la vivienda y por el derecho a la ciudad, los impactos diferenciales en la vida cotidiana de las mujeres cooperativistas que implican estos procesos de producción social del hábitat y las posibles transformaciones en los roles sociales de género en relación al hábitat y el uso del espacio urbano de las mujeres.

Palabras clave: procesos de producción social del hábitat, organizaciones sociales, políticas de autogestión de la vivienda, género.

Abstract

The article analyzes some aspects of the social habitat production experience (PSH in Spanish) of the Movement of occupiers and Renters (MOI in Spanish) in the City of Buenos Aires (and recently in other provinces of Argentina), from a gender perspective. The MOI is a social organization that acts as the nucleus of a group of housing cooperatives that, through various political and organizational strategies such as the construction through mutual help and self management of public resources, create housing solutions for low-income families, many of which are headed by women.

In this sense, I will seek to identify and reflect upon certain existing connections between the struggle for housing access and for the right to the city, the differential aspects in the day to day life of women members of cooperatives which these social habitat production processes imply, and the possible transformations in social gender roles relating to the habitat and the use of urban space by women.

Keywords: processes of social production of habitat, social organizations, policies of self management of housing, gender.

* Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Introducción

La ciudad autónoma de Buenos Aires (CABA) ha atravesado un proceso de agudización de la desigualdad existente en relación con el acceso al conjunto de bienes y servicios para la producción y reproducción de la vida que ofrece el espacio urbano. Dicha situación se expresa en las posibilidades de acceso a la salud, la educación, las fuentes de trabajo y el hábitat. A su vez, se puede observar que no solo afecta de manera diferencial, por estrato socioeconómico, sino también dentro de un grupo social, según se trate de varones o mujeres. Esta cuestión, junto a fenómenos como la segregación socioespacial, la precariedad de las condiciones habitacionales, las situaciones de hacinamiento y falta de privacidad, las situaciones de violencia en el espacio urbano, la dificultad ante el acceso a la tenencia segura de la vivienda, etc., afecta de manera rotunda la vida cotidiana de las mujeres más pobres (en muchos casos único sostén del hogar). En cierto sentido, estas cuestiones podrían ser indicios para comprender la elevada participación de mujeres en organizaciones sociales urbanas que luchan por la vivienda, por mejores condiciones de vida y por permanecer en la ciudad central.

Las políticas públicas orientadas a cubrir la demanda habitacional por lo general no contemplan las diversas (pero particulares) necesidades de las mujeres de sectores populares en función de sus múltiples roles culturalmente construidos (productivos, reproductivos y comunitarios), reproduciendo o reforzando, en muchos casos, las relaciones de subordinación entre varones y mujeres, sin desafiar el modelo de ciudad que expulsa a los sectores más pobres hacia las periferias, excluyéndolos de la centralidad urbana.

En este contexto, las páginas que siguen se proponen analizar la experiencia de autogestión de la vivienda y el hábitat desarrollada por el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) en la ciudad, considerando el componente de género presente en los procesos de producción social del hábitat que ejecutan. Las cooperativas que conforman el MOI constituyen una estrategia de acceso a la vivienda y una lucha por el derecho a la ciudad. A partir de sus acciones, permanecen en la ciudad y recuperan edificios vacantes, transformándolos en complejos de vivienda de calidad,

planificados y diseñados según las necesidades de las familias, contraponiéndose a los procesos de expulsión y a los modelos tradicionales –estandarizados y homogeneizantes– de vivienda social. La construcción física de los edificios de viviendas y la construcción política de la organización se basan en tres ejes fundamentales: la ayuda mutua, la autogestión y la propiedad colectiva, siendo la participación una línea que atraviesa el conjunto de la estructura organizacional del MOI.

Tal como se sugirió, las mujeres que participan en esta organización lo hacen, en principio, empujadas por necesidades habitacionales para ellas y sus familias, pero luego comienzan a experimentar transformaciones en el plano político, cultural, económico y social que habilitan un mejoramiento en su calidad de vida, así como también mutaciones en el plano subjetivo e ideológico.

En este sentido, cabe decir que la línea académica que vincula la problemática del hábitat y la dimensión de género se enmarca en lo que actualmente denominamos estudios de género, los cuales buscan identificar roles, derechos y responsabilidades, problemas y necesidades de varones y mujeres en distintos ámbitos de la vida social, económica y política, y, en términos teóricos, analizar cómo estas prácticas constituyen o reproducen relaciones sociales de poder (Scott, 1993). El hecho de introducir la dimensión de género en la reflexión sobre la ciudad permite visibilizar la inexistencia de un espacio neutro en relación a los roles y las actividades que desarrollan los varones y las mujeres en sus territorios y recorridos, todo lo cual condiciona la percepción, el acceso y el uso de la ciudad, e impacta de forma diferencial en la vida cotidiana y en las experiencias de ambos. Esta perspectiva nos permite abordar las vinculaciones existentes entre las relaciones sociales de género y el espacio urbano, ambas cuestiones construidas social e históricamente. Esto implica reconocer, por un lado, que las relaciones de género (al igual que otra relación social) se construyen y se transforman dentro de determinados espacios que varían en el tiempo y según los distintos contextos urbanos, y, por el otro lado, que estos espacios socialmente construidos generan, a su vez, efectos en la conformación y reproducción de las relaciones desiguales de género que se despliegan en el espacio urbano (Saborido, 1999).

El contexto urbano y las mujeres de sectores populares

El proceso de reforma del Estado, los cambios ocurridos en el mercado de trabajo y la creciente regresión en la distribución de la riqueza han producido profundas modificaciones en las formas mediante las cuales los sectores populares acceden al hábitat en la ciudad de Buenos Aires. Si bien es posible asociar estas tendencias directamente con lo sucedido a inicios de los años noventa, resulta fundamental advertir que su origen se remonta a mediados de la década de los setenta, al inicio de la última dictadura militar y el comienzo de lo que podríamos llamar el proceso de neoliberalización de la sociedad argentina, cuya evolución atravesó toda la década de los ochenta. El proceso histórico de las últimas tres décadas consolidó una sistemática producción y reproducción de pobreza y desigualdad que se manifestó con particular virulencia con impactos negativos sobre las condiciones materiales de vida de los sectores populares.

La CABA comparte con Latinoamérica un acelerado proceso de urbanización de la pobreza, con altos niveles de informalidad y exclusión social (Villareal, 1996). A su vez, es preciso destacar que, en este marco, se viene desarrollando lo que podría llamarse un proceso de feminización de la pobreza urbana (ONU-Hábitat, 2006), cuya principal característica es el aumento de la proporción de mujeres que se mantienen a sí mismas y a sus familias en los sectores de mayor pobreza. Buenos Aires se ha convertido paulatinamente en un territorio caracterizado por la segregación socioespacial (Cravino, 2008) y por la polarización referida a la brecha existente entre sectores de mayores y menores ingresos (Pucciarelli, 1998); se evidencian fuertes contrastes, marcados por límites físicos y simbólicos (Marcuse, 1995) que se agudizan al alejarse del centro de la ciudad, y una importante desigualdad relacionada con el acceso al conjunto de bienes y servicios para la reproducción de la vida que ofrece el espacio urbano.

Estas características se traducen en posibilidades diferenciadas y socioeconómicamente estratificadas de acceder a cuestiones fundamentales como la salud, la educación, el trabajo, la calidad medioambiental y la vivienda –entendida en un sentido amplio–. Esta situación de desigualdad social, expresada también en el espacio urbano –si se observa la localización territorial de los sectores populares (Rodríguez et al., 2007a) –, afecta de manera diferenciada a las mujeres, y, entre ellas, a las más pobres, siendo más grave la situación de las jefas de hogar.

A su vez, se pueden mencionar otros fenómenos urbanos que afectan y condicionan la vida cotidiana de estas mujeres y sus familias, como el deterioro de la calidad ambiental, la provisión insuficiente de equipamiento (transporte, espacios verdes, instituciones educativas, etc.), la deficiencia de los servicios urbanos (agua, recolección de basura, etc.), y el fenómeno de la violencia expresada en el espacio urbano[1], lo cual impacta directamente en la forma en que las mujeres lo usan y se apropian de él (Bofill, 2009).

Al abordar la problemática del acceso a la vivienda, cabe decir que la misma es entendida como una configuración de servicios específicos que varían en tiempo y lugar y de acuerdo con el sector social del que se trate. Esta concepción no considera la vivienda como una mercancía o un bien al que se accede en el mercado, sino como un derecho humano y social, en tanto permite resolver necesidades de albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, etc. (Yujnovksy, 1984). Esta concepción se encuentra en la misma línea que la de hábitat urbano que nos propone Ana Falú (1997), el cual es entendido como una construcción histórico-social que implica la interrelación del ambiente construido y natural, así como las relaciones sociales que se establecen entre los diversos actores sociales, políticos y económicos. En otras palabras, y siguiendo a Falú, el hábitat como concepto se refiere al conjunto integral de satisfactores materiales (las redes de infraestructura, los servicios, las características ambientales, la vivienda y su localización en el territorio) y factores sociales, políticos, económicos y

1 En los últimos años, la cuestión de la violencia urbana, específicamente la ejercida contra la mujer, se ha abordado desde distintos ámbitos. Se sostiene que –en las dimensiones en que se manifiesta actualmente en Latinoamérica– la violencia urbana es un fenómeno emergente de las transformaciones urbanas y sociales que se vienen desarrollando desde hace algunas décadas. Al mismo tiempo, la violencia es entendida como una relación social y como producto de procesos y construcciones históricas que también reproducen y expresan relaciones sociales de género desiguales. A su vez, el modelo de urbanización que se desarrolla es parte co-constitutiva del fenómeno en cuestión (Carrión, 2008).

culturales que dan forma a las ciudades. Se desprende, entonces, que las relaciones sociales de género son parte constitutiva de estos procesos, es decir, que las relaciones de desigualdad entre varones y mujeres se expresan en el espacio urbano al mismo tiempo que la conformación de este último incide en la reproducción de dichas relaciones (Falú, 2003).

Diversas investigaciones en Argentina (Cuenya, 1992; Cravino, 2006; Rodríguez, 2005; Merklen, 1991; entre otros) constatan la agudización del problema de acceso a la vivienda por parte de los sectores populares en los últimos años. Se ha indagado sobre las características de las diversas modalidades del hábitat en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y, particularmente, en aquellos sectores en situación de "informalidad" habitacional donde la necesidad habitacional se resuelve generalmente por fuera del mercado formal inmobiliario, por ejemplo mediante la toma de terrenos vacantes. En particular, en la CABA se observan diversas formas de acceso a la vivienda por parte de varones y mujeres pertenecientes a los grupos de menores ingresos, ya sea a través de ocupaciones de suelo e inmuebles públicos o privados, mediante el alquiler de una pieza en un hotel-pensión (o falso hotel), o habitando en las villas de la ciudad que han acrecentado su población durante la última década.

El problema del acceso a la vivienda para las mujeres es central al momento de pensar en su calidad de vida, ya que no solo es un espacio en el que muchas mujeres permanecen gran parte del tiempo, sino que es desde ahí donde se organiza la vida familiar (Ducci, 1994). Si bien existe una multiplicidad de factores que inciden negativamente en el acceso a la vivienda por parte de las mujeres, la forma en que se incorporan al mercado laboral es un punto fundamental. Esta cuestión está en la base de las desigualdades sociales que las afectan y se caracteriza por una precaria inserción en el mercado laboral[2], así como por remuneraciones proporcionalmente más bajas que las de los varones por el mismo trabajo, lo que trae como consecuencia un menor acceso al crédito o al mercado de alquiler

2 Con la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo remunerado, durante las últimas décadas se conformó un mercado caracterizado por una mayor flexibilización, la pérdida de calidad de los empleos del sector formal, el deterioro salarial, mayor inseguridad y la prolongación de la jornada de trabajo.

formal (por no poder demostrar ingresos o, directamente, por no contar con los suficientes) y, con ello, menores posibilidades de adquirir una vivienda acorde a las necesidades de ellas y sus familias.

Para muchas mujeres, las viviendas constituyen tanto el lugar de habitación/residencia como de trabajo, así que los roles reproductivos y productivos convergen en un solo espacio. Ante las difíciles condiciones económicas, los hogares más pobres –y los no tan pobres– desarrollan emprendimientos o iniciativas productivas en el ámbito doméstico, y esto genera deterioros importantes en los espacios de la vivienda, que de por sí ya son mínimos y precarios. Entonces, los espacios para desarrollar otras actividades o la cantidad de ambientes disponibles para el descanso se reducen, afectando seriamente la privacidad individual y familiar (Saborido, 1999).

A su vez, las mujeres jefas de hogar atraviesan situaciones de mayor vulnerabilidad en cuanto al acceso a la vivienda, por ejemplo, cuando no cuentan con la tenencia segura de la vivienda y deben vivir con el riesgo constante del desalojo, o cuando no son aceptadas como arrendatarias en hoteles-pensión por "cargar" a sus hijos con ellas. Otra situación de discriminación basada en el género se observa en los programas de mejoramiento habitacional y entrega de materiales para la construcción, ya que, por lo general, las mujeres solas no cuentan con las posibilidades de contratar o acceder a mano de obra.

Asimismo, mientras la población de las villas de la ciudad se incrementa, se observa que los barrios donde las familias de bajos ingresos habitaban históricamente–San Telmo, Barracas, La Boca, etc.–[3] atraviesan procesos de renovación urbana que impactan a las familias de menores ingresos y acentúan la vulnerabilidad de esos hogares. La valorización inmobiliaria impulsada por operaciones de revitalización urbana que se despliegan en la zona –estimuladas y ejecutadas por actores públicos y privados– genera un proceso de recambio poblacional que reemplaza a un grupo de residentes por otro de mayor estatus social (Herzer, 2008)[4]. Muchísimas fa-

3 Barrios donde, precisamente, se emplazan muchas cooperativas del MOI.

4 Los procesos de renovación urbana implican, además del desplazamiento poblacional y un reordenamiento económico en relación al precio de las propiedades, cambios en el ambiente construido y en la estética del barrio, lo cual provoca la aparición de un nuevo estilo de vida urbano.

milias deben mudarse a zonas acordes con sus ingresos, al ser expulsadas de los barrios donde se desarrollaba su vida y teniendo que instalarse en lugares alejados del centro de la ciudad, perdiendo, en muchos casos, las redes sociales construidas a lo largo de los años. Este fenómeno afecta de forma particular la vida de las mujeres, para quienes el hecho de vivir en lugares centrales, cercanos a los lugares de trabajo y dotados de servicios sanitarios, educativos y culturales, así como de infraestructura y medios de transporte, es sumamente importante para poder desarrollar sus múltiples actividades productivas y reproductivas.

Las mujeres han sido tradicionalmente las principales encargadas de la reproducción y el cuidado familiar y, por lo tanto, relegadas al espacio privado y el ámbito doméstico (Massolo, 1999). A este rol se ha sumado el papel productivo que viene de la mano de la incorporación masiva, en las últimas décadas, de las mujeres al mercado de trabajo remunerado. Esta situación ha hecho que ellas comiencen a hacer uso del espacio público, lo cual implica, necesariamente, compatibilizar los tiempos con el espacio privado, el cual no parece haber atravesado cambios en cuanto a la distribución de las tareas relacionadas con la reproducción.

A su vez, y particularmente en los sectores populares, las mujeres han desarrollado, históricamente, prácticas de tipo comunitaria, incrementadas en momentos de crisis económicas –dada la abundancia de espacios comunitarios como comedores, guarderías, etc.–, con el fin de contener diversas situaciones de vulnerabilidad social y ejercer el "cuidado" de la comunidad (Pautassi, 2007).

Las mujeres de sectores populares en América Latina han sido un actor activo en la producción social del hábitat y en la lucha por el mejoramiento de las condiciones de vida de sus familias y comunidades. Existen numerosas experiencias que demuestran que las organizaciones sociales urbanas y las organizaciones vecinales de autogestión representan un medio de participación de las mujeres –y también de los varones– en el

En este marco, muchos hoteles-pensión han cerrado y vendido el inmueble para nuevas construcciones, o simplemente han continuado como hoteles pero destinados al turismo. Las familias que residían en esos hoteles –en pésimas condiciones, por cierto– debieron buscar un nuevo lugar en otras zonas de la ciudad o de la periferia, cediendo así su posición de centralidad urbana.

campo de la acción política y la lucha por los derechos (Massolo, 1996). Los usos, desplazamientos y apropiaciones del espacio urbano –incluyendo espacio y servicios públicos, equipamiento social e infraestructura– están relacionados con ese triple rol, dando cuenta de una inserción y un acceso a la ciudad diferenciados por género. En este sentido, las mujeres son las principales usuarias del barrio, de las viviendas, de los servicios y equipamientos colectivos, siendo este uso un reflejo de la división sexual del trabajo y, por lo tanto, presentándose fundamentalmente ligado a la reproducción familiar, la realización de trámites y diligencias, el abastecimiento de alimentos y otras necesidades para la reproducción de la vida, además de las tareas directamente reproductivas. La inadecuación entre la localización residencial de las mujeres y las diversas actividades supone, en muchas ocasiones, largos desplazamientos en medios de transporte insuficientes –y con altos costos económicos–, que traen como correlato un mayor consumo de tiempo y esfuerzo físico en la jornada. Así, se podría decir que la posibilidad de desarrollar sus diversas actividades y responsabilidades entra en tensión con la organización física y social de la ciudad y su planificación, ya que responde a un criterio de zonificación de actividades que divide la ciudad en áreas residenciales, comerciales, financieras, administrativas, etc., así como a la división sexual del trabajo, es decir, al espacio productivo-público asignado tradicionalmente a los varones y al espacio doméstico-privado asignado históricamente a las mujeres (Falú, 2003), con lo que se refleja la ideología patriarcal en la configuración de la ciudad (Massolo, 1999).

A la delimitación cultural y socioeconómica que implica el fenómeno de la segregación socioespacial[5], entonces, debe agregarse el componente de género. La segregación socioespacial de género es menos perceptible, ya que se evidencia en territorios más pequeños como los barrios o los lugares cercanos a la residencia, pero a la vez es más amplia, ya que atraviesa distintos barrios de la ciudad y distintas clases sociales. En palabras de Saborido:

5 Concepto que remite al proceso que tiende a una distribución desigual en el espacio urbano, a un distanciamiento espacial entre diversos grupos sociales y a un distanciamiento simbólico entre estos grupos sociales que se localizan dentro de un mismo barrio o en distintos lugares de la ciudad (Cravino, 2008).

"la segregación por género asigna espacios diferentes a hombres y mujeres, espacios cargados de sentido simbólico, donde lo abierto correspondería a lo masculino y lo cerrado a lo femenino: dos polaridades entre las cuales unos y otras deben moverse" (Saborido, 1999: 10). La segregación socioespacial es un patrón de urbanización que marca límites culturales, sociales, económicos, étnicos, etc. en la ciudad y que, claro está, tiene sus correlatos en los barrios y en las casas, donde también se producen fronteras espaciales –más sutiles quizá– asignadas a varones y mujeres, niños, niñas y ancianos, y que condicionan la experiencia y relación que pueden tener los habitantes con la ciudad[6].

El caso: Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI)

La persistente exclusión social de los sectores populares en relación al acceso a la vivienda vía mercado inmobiliario formal y a la acción de políticas estatales que, por distintos motivos, no tiene puntos de encuentro con la escala de la demanda confluyen estrechando el abanico de opciones habitacionales para los sectores peor posicionados en la estructura socioeconómica (Rodríguez, 2009). En este contexto y simultáneamente a las tendencias de profundas transformaciones de la sociedad en su conjunto –que, como vimos, se traducen también en la ciudad–, se despliegan prácticas de resistencia interesantes de observar y analizar. Es así que interesa retomar ciertos casos que, ante el deterioro de las condiciones de hábitat urbano, dan cuenta de un trabajo cotidiano para construir una ciudad democrática e integrada, y que, directa o indirectamente, tienen un impacto en la vida cotidiana de las mujeres, al generar posibles transformaciones en el plano subjetivo.

6 Este fenómeno se puede ver en los barrios, donde es frecuente observar a niños y niñas jugando en los espacios inmediatos a las viviendas o en los parques y plazas acompañados por sus madres, abuelas o hermanas mayores; es menos común observar un acompañamiento masculino. También se evidencia que las mujeres pobres que trabajan fuera de la casa –a diferencia de las que no tienen un trabajo remunerado o las que trabajan en sus casas– tienen más oportunidades de incursionar en los barrios de "los otros", mientras que las mujeres de sectores medios y altos, por lo general, tienden a desplazarse por sus barrios o por lugares vecinos. Estas últimas, cuando trabajan, tienden a hacerlo en sectores de la ciudad determinados, como lugares céntricos, comerciales o cercanos a sus residencias.

Entre estas experiencias podemos mencionar la del MOI, cuyos orígenes se remontan a la década del ochenta, precisamente en el marco de tolerancia de los primeros años de la transición democrática, cuando, además de las villas, se expandieron otras formas de hábitat popular en las áreas centrales: los históricos inquilinatos/conventillos ubicados, principalmente, en el barrio de La Boca, los hoteles-pensión y las ocupaciones de edificios vacantes, o inmuebles más pequeños, de propiedad pública o privada. Estas tres últimas modalidades de hábitat popular se diferencian de las villas por estar dispersas por distintos lugares de la ciudad, sin contar con una trama territorial que los una y en muchos casos invisibilizados por las "puertas adentro". Sin embargo, muchas de las ocupaciones fueron impulsadas por organizaciones sociales, a la vez que produjeron distintos tipos de organizaciones sociales (Rodríguez, 2009).

De este entramado surgió el MOI, que desde entonces ha conformando una propuesta organizativa que lucha por la radicación de los sectores populares en la ciudad, es decir, por el derecho a la ciudad a través del desarrollo del cooperativismo autogestionario[7]. Las primeras cooperativas se constituyeron a comienzos de los noventa en ocupaciones de edificios en barrios como San Telmo. Desde ahí lucharon con propuestas concretas de regularización dominial, demostrando gran capacidad de organización para resistir los desalojos, de movilización y de gestión de los recursos económicos plasmados en los procesos de rehabilitación de esos edificios.

Esta lucha, asumida por las cooperativas del MOI y paulatinamente difundida entre otras organizaciones, establece otras formas de gestión y construcción que van más allá de la vivienda y que implican, en su concepción, la integración y la participación de la población en la materialización del conjunto de bienes y servicios urbanos, así como en los procesos sociales, culturales y políticos que los involucran, teniendo como eje una perspectiva integral por el derecho a la ciudad –proceso que confluye en la sanción de la Ley 341/00 (Rodríguez, 2002).

7 Es preciso mencionar que la experiencia desarrollada por el MOI se inspira en la llevada a cabo por el cooperativismo autogestionario uruguayo, adoptando y apropiándose de diversos ejes políticos y de acción.

Hoy en día, el MOI agrupa y promueve la consolidación de cooperativas de vivienda, de las cuales la mayoría son financiadas por la Ley 341 de la ciudad de Buenos Aires, operada a partir del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV)[8], dependiente del Instituto de la Vivienda. La gestación de esta política autogestionaria[9], por más aislada que resulte respecto de otras desarrolladas por el gobierno de la ciudad, implicó un cambio importante en la relación entre las organizaciones sociales y el Estado, cuestión que impulsó una cierta, pero contingente, democratización de las políticas públicas.

Asimismo, vale decir que el hecho de introducir el eje de autogestión en el diseño de políticas habitacionales supone la posibilidad de contener las necesidades específicas de los destinatarios, demandando, a su vez, un activo compromiso por parte de los cooperativistas a través de la participación comunitaria constante. Así, las políticas que impulsan la autogestión de recursos económicos y técnicos se oponen al tradicional abordaje asistencial de las políticas orientadas a la superación de la pobreza urbana, e implican un profundo desarrollo de la ciudadanía, dejando atrás la pasividad por la acción y una redefinición de la cultura política (Rodríguez, 2002).

Si bien existen cerca de 500 cooperativas de vivienda bajo el paraguas del PAV, no todas desarrollan procesos de producción social del hábitat tal como lo promueve el MOI. Estos procesos se caracterizan por desarrollar modalidades colectivas y autogestionarias de acceso a la vivienda, sin fines de lucro y con control sobre el proceso productivo de las viviendas y del equipamiento social. Estos colectivos pueden estar constituidos en organizaciones sociales o en empresas sociales como cooperativas o mutuales, pero lo más relevante es la existencia de mecanismos de toma de decisiones y acciones colectivas, planificadas y organizadas en relación al hábitat urbano. Es destacable el hecho de que, además de satisfacer una necesidad como la vivienda –entendida como un derecho humano–, este tipo de procesos promueve transformaciones en los planos cultural, educativo, social y político (Ortiz Flores, 2004).

8 Esta operatoria está destinada a instrumentar políticas de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de bajos ingresos, asumidos como destinatarios individuales o incorporados en organizaciones como cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, mediante subsidios o créditos blandos con garantías hipotecarias.

9 Las políticas de autogestión suponen un diseño cuyo eje reside en la transferencia directa de recursos públicos a las organizaciones sociales, para que estas definan y lleven adelante el desarrollo de sus proyectos, en este caso de producción del hábitat. Las mismas implican, en términos ideales, participación de las organizaciones en el diseño, planificación, seguimiento y evaluación de los programas para un eventual redireccionamiento (Rodríguez, 2009).

Las organizaciones o colectivos que llevan a cabo estos procesos pueden presentar variantes en cuanto a sus objetivos y reivindicaciones, al tipo de organización, a la forma que optan a la hora de construir (sea por ayuda mutua, donde los mismos habitantes construyen las viviendas, o a través de subcontratación), a la procedencia de los miembros de los colectivos, a la trayectoria y experiencia misma de la organización, a la relación de las organizaciones con el Estado, etc. Cabe decir, además, que estos procesos, a su vez, forman parte de un conjunto de modalidades de autoproducción del hábitat históricamente desarrolladas por los sectores populares como consecuencia de las persistentes desigualdades en cuanto a las posibilidades de acceso a la vivienda y a mejores condiciones de vida en general (Rodríguez et al., 2007a), y donde las mujeres tienen, y han tenido, un lugar fundamental.

Las cooperativas del MOI despliegan acciones en función de una variedad de ejes y herramientas de gestión que, además de materializar el acceso a la vivienda, desarrollan iniciativas que giran alrededor de un criterio integral de las necesidades de las familias cooperativistas. Es en este sentido que la experiencia que se analiza resulta más interesante, ya que este criterio se propone un enfoque que supera la idea de que "se soluciona el problema" a partir del acceso a la vivienda. En otras palabras, estas experiencias dan cuenta de políticas de acceso al suelo urbano, al trabajo, al espacio público, a la educación, etc.

Así, desde hace algunos años, la práctica autogestionaria desarrollada por la organización ha atravesado un proceso de expansión hacia una integralidad que excede a la vivienda, siendo esta un principio fundamental, pero ampliándose hacia la generación de cooperativas de trabajo o emprendimientos productivos que construyen fuentes de trabajo con base en principios cooperativos y solidarios. A su vez, se impulsaron e instalaron dos proyectos educativos a los que asisten miembros de familias cooperativistas y vecinos del barrio: un jardín infantil y un bachillerato popular. Otro programa que lleva adelante el MOI es el de "vivienda transitoria",

cuyo fin es proveer una alternativa que supere la actual política de emergencia habitacional del gobierno de la ciudad, que reproduce condiciones sumamente precarias de hábitat. Esta iniciativa significa que los cooperativistas en situación habitacional crítica pueden acceder a un lugar para vivir mientras se desarrolla el proceso de construcción de sus viviendas. El hecho de cubrir ciertas condiciones materiales fundamentales incentiva, además, la organización y la conformación de un ámbito que implica el ejercicio de prácticas colectivas, solidarias y de cooperación, vivencias que luego trasladarán a sus cooperativas y a las viviendas definitivas.

De la ayuda mutua, la autogestión y la propiedad colectiva: impactos en la vida cotidiana de las mujeres y en las relaciones sociales de género

Como se mencionó previamente, la ayuda mutua, la propiedad colectiva y la autogestión constituyen tres ejes fundamentales de la organización. A partir de un abordaje de estos y otros aspectos desarrollados por el MOI, es posible observar que en el marco de estos procesos de producción social del hábitat se estarían desarrollando impactos diferenciados en la vida cotidiana de las mujeres, y, a su vez, ciertas transformaciones –o al menos pequeñas rupturas– en los roles y estereotipos tradicionales de género.

En relación a la ayuda mutua, se puede decir que consiste en un aporte concreto –en mano de obra– que los cooperativistas y su grupo familiar hacen al proceso de obra. Esto permite reducir significativamente el costo de la obra y consolidar grupos cooperativos a partir de la relación que se genera del trabajo colectivo en función de un objetivo común, lo cual, además, fomenta la solidaridad. Las mujeres de distintas edades trabajan en la obra junto a los varones –algunos sin experiencia en construcción–, desafiando la ideología patriarcal que naturaliza ciertos roles o "lugares de la mujer" –ocultando situaciones de opresión, explotación y discriminación de género– y generando un espacio de aprendizaje, de solidaridad, de transmisión de experiencias en el trabajo de obra y de organización de las tareas. A través de ello, los varones, sobre todo, comienzan a ver, poco a poco, más allá de los estereotipos femeninos.

Por su parte, los proyectos arquitectónicos proponen iniciativas diversas, pues pueden implicar tanto reciclaje de edificios –habitados o no– como la construcción de vivienda nueva. Los proyectos son diseñados incorporando instancias de participación de los cooperativistas (teniendo en cuenta las necesidades de cada familia), aspecto que sirve para generar un mayor involucramiento y una imagen más concreta de los mismos, sobre todo teniendo en cuenta que los procesos son largos y las ansiedades, muchas. Como criterio general, se prioriza la calidad y la estética de las viviendas –rompiendo con los modelos estandarizados de viviendas para sectores de bajos ingresos–, contando, además, con espacios colectivos y propuestas de equipamiento comunitario que sirvan como un nexo con el entorno barrial (Rodríguez, 2009)[10]. Esta cuestión impacta de manera diferenciada en la vida de las mujeres, entre otros motivos porque son ellas quienes, por lo general, organizan la vida familiar y conocen las necesidades propias del hogar, que son consideradas en el diseño de los proyectos. Además, los proyectos implican un salto cualitativo y cuantitativo importante, pues, en la mayoría de casos, las personas beneficiarias han residido en espacios restringidos y precarios previamente.

La cuestión de la propiedad colectiva, quizá una de las propuestas más interesantes del MOI, desafía los principios y valores fundamentales de la sociedad capitalista, al intentar instalar nuevos cimientos culturales basados en la práctica colectiva y la solidaridad. En este marco, la propiedad del inmueble es de la cooperativa, que otorga el "derecho de uso y goce" a una familia que no se apropia individualmente de la ganancia extraordinaria que tendría en el caso de colocar "la unidad" en el mercado inmobiliario formal. La propiedad colectiva apunta a generar seguridad de tenencia –algo muy valioso entre los sectores populares–, ya que la cooperativa se hace cargo si una familia no puede cubrir la cuota mensual del crédito por cuestiones laborales o personales. En el caso de las familias monoparentales y/o de jefatura femenina, el punto de la seguridad de la tenencia resulta una gran tranquilidad, sobre todo si tenemos en cuenta que, en su mayoría, estas familias han sufrido ese tipo de inseguridad durante mucho tiempo.

10 Por ello se puede pensar que, además de viviendas, se está construyendo ciudad.

En un plano más instrumental, el proceso también sirve para regular y sostener el precio de la vivienda alrededor del costo real de la misma, con el fin de garantizar, si existieran rotaciones, el acceso del mismo sector social que luchó por el proyecto. De esta manera, la propiedad colectiva garantiza que la inversión pública tenga el destino para el que originalmente fue pensado, es decir, que asegure la accesibilidad y la permanencia de los sectores de bajos ingresos en las localizaciones urbanas centrales (Rodríguez, 2009).

La concepción de autogestión es un eje político-organizativo y remite al ejercicio de las capacidades de gestión y administración de recursos en función de intereses y objetivos comunes[11]. Implica, además, la participación para la toma de decisiones acerca del destino y la utilización de los fondos públicos dirigidos a la construcción de las viviendas y otras políticas sociales, o los generados por la propia cooperativa (Rodríguez et al., 2007a). La autogestión también supone la responsabilidad que implica tener que organizarse para planificar y ejecutar las distintas etapas de la obra de la manera más efectiva. La participación que este tipo de proceso autogestionario demanda es mucha, y, por lo tanto, las familias deben organizarse y repartirse los espacios de participación si quieren alcanzar el puntaje necesario para acceder a la vivienda, generando, en muchas ocasiones, una distribución más equilibrada de las responsabilidades en relación al MOI y a las tareas domésticas, sobre todo cuando se trata de hogares monoparentales cuya jefatura es femenina –lo que no quiere decir que este cambio no genere conflictos o que no incida en las relaciones familiares–. Sin embargo, si bien esto ocurre en muchas familias y se impulsa por parte de la organización, se trata de un proceso de cambio cultural complejo y extenso que en muchos casos sigue reproduciendo la sobrecarga de responsabilidades en las mujeres.

Los procesos autogestionarios presentan múltiples espacios de participación, en los que se ve, claramente, que las mujeres ocupan, cada vez más, cargos directivos y de gran responsabilidad política[12], aun siendo personas que, en la mayoría de los casos, no habían tenido experiencia política o participación previa en organizaciones sociales. Las mujeres ocupan, paulatinamente, más cargos reservados tradicionalmente para dirigentes masculinos, y así atraviesan procesos por los cuales adquieren poder de liderazgo, autoestima y prestigio social: protestan, se hacen escuchar, negocian con las autoridades, etcétera.

11 Desde distintos sectores se perfilan diversas posturas en relación al concepto de *autogestión*. Para ampliar el tema, el desarrollo que hace María Carla Rodríguez (2009) resulta interesante.

12 Presidentas de cooperativas, coordinadoras de proyectos y equipos de trabajo, representantes de la organización ante otros espacios como la Central de Trabajadores Argentinos, etc.

De esta manera, las mujeres van más allá de "la vivienda", desnaturalizando, desafiando y saliendo del lugar que las confinaba a "lo doméstico" y las excluía de otros espacios y actividades sociales y políticas que existen en la ciudad. Así, la vivienda funciona como un resorte que impulsa la salida de las mujeres a la escena pública –sin que esto implique que no se topen con obstáculos, censuras y violencias en el camino–, y la organización es un terreno fértil potencial para que se desarrollen como sujetos sociales (Massolo, 1999). Por tanto, la participación de las mujeres en este tipo de organizaciones sociales no solo implica un espacio para satisfacer ciertas necesidades como la vivienda, el suelo urbano y su equipamiento comunitario, sino que representa un espacio de intercambio donde se desarrollan redes sociales que dan continuidad a la vida familiar. Al integrar espacio doméstico y comunidad, estas redes sociales generan modos de interdependencia y nuevas relaciones entre lo público y lo privado, y a la vez ayudan a mejorar la vida cotidiana en ambos ámbitos, llegando incluso a establecer líneas de continuidad y ruptura con los roles tradicionales de género.

En el plano de las políticas públicas, siguiendo a autores como Michaud (2007), Bofill (2005), Vargas (2006) y Saborido (1999), fomentar proyectos habitacionales cuya base sea la participación y la autogestión –como el PAV– resulta relevante, ya que estos espacios organizativos implican un marco de acción y contención para que muchas mujeres atraviesen procesos por los cuales se constituyan en sujetos activos (además de construir alternativas que integren sus necesidades materiales específicas). Por lo tanto, la propuesta del MOI es un importante antecedente para pensar nuevas políticas habitaciones que contemplen la heterogeneidad de las realidades sociales e incorporen la dimensión de género.

Reflexiones finales

La lucha por el derecho a la ciudad llevada adelante por el MOI implica un accionar que se resiste a un modelo de ciudad cuya estructura y distribución espacial es desigual, lo cual dificulta el uso y el acceso a los beneficios de la ciudad para los sectores más pobres, y con mayor profundidad para las mujeres. En este sentido, el derecho a la ciudad de todas y todos debe ser concebido como un eje central en las construcciones políticas que propongan alternativas. En la defensa del derecho a la ciudad se valoriza el espacio urbano como un espacio social de uso colectivo de sus bienes, su cultura y sus servicios, y se contrapone a la concepción discriminatoria y mercantilizada que ha garantizado el acceso al espacio urbano a aquellos grupos o sectores sociales mejor posicionados en la estructura socioeconómica.

La propuesta del MOI busca intervenir en las dimensiones física y social de la ciudad. Su objetivo es evitar la desintegración territorial (librada al mercado y a la especulación inmobiliaria) oponiendo formas de ocupación del territorio que restituyan el carácter integrador y político de la ciudad, donde la recuperación del espacio público como lugar de socialización colectiva prevalezca sobre formas de ocupación fragmentadas y basadas en estrategias de diferenciación, y donde, a su vez, se promueva la participación de varones y mujeres en la gestión y uso del territorio. Se trata de posibilitar la democratización de las decisiones sobre la ciudad y la transformación de prácticas y conductas sociales a partir de la vivencia de una apropiación colectiva de la ciudad y la potenciación de la calidad de vida del conjunto de la comunidad.

En este camino, al interior –y en simultáneo– de algunos procesos desarrollados por el MOI, se estarían produciendo sutiles puntos de resistencias a los mandatos culturales que sustentan las relaciones de subordinación de las mujeres por debajo de los varones. Por lo tanto, promover la autogestión no solo implica el acceso a la vivienda, al suelo y a un entorno urbano, sino también habilita un proceso, lento pero sostenido, de construcción de nuevas relaciones sociales de género, que se observan, sobre todo, en los espacios y roles que ocupan los varones y en los que las mujeres comienzan a ocupar.

El hecho de poder permanecer en barrios como San Telmo, Barracas o Constitución –barrios centrales de la ciudad– repercute en la vida cotidiana de estas familias, ya que, además de alcanzar una vivienda definitiva y de alta calidad, acceden a infraestructura urbana, cercanía a los puestos de trabajo, servicios públicos, espacios verdes, centros educativos, culturales y de esparcimiento, etc. Además, desde la organización se aborda de manera integral las necesidades de sus miembros, ya que se contemplan distintos aspectos ligados al bienestar de las personas, como el trabajo, la salud, la educación, la capacitación, el ambiente y la construcción política.

Siguiendo a Massolo (1996), en las últimas décadas se ha constatado que, mientras se agravaban los problemas de pobreza, exclusión e inequidad de género –más allá del masivo involucramiento femenino en acciones y procesos con el fin de mejorar sus condiciones de vida, habitacionales y de acceso a servicios e infraestructura–, se ha desarrollado una interesante movilización de las mujeres con el objetivo de participar e incidir en la política pública para generar cambios que sean beneficiosos y que generen una sociedad más democrática. En este marco, y en el camino emprendido por el MOI, esta experiencia nos sirve para analizar, también, estos procesos que muestran indicios de viraje de un rol pasivo, peticionista y vinculado a la maternidad, el matrimonio y el cuidado de la casa, hacia un nuevo perfil activo, que demanda, lucha por sus derechos, gestiona recursos, protesta, negocia y ejerce influencia sobre otros, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida.

Bibliografía

Bofill, A. (2005). "Movilización de las mujeres y mecanismos de participación". En *Planejament urbanistic, espais urbans i espais interiors des de la perspectiva de les dones*. Barcelona: Quaderns de l'Institut / Generalitat de Catalunya / Institut Català de les Dones / Departament de Política Territorial i Obres Públiques. En http://cursovirtual.ceur.org.ar/

———— (2009). "Planificación, proyecto y diseño como factores de prevención de la violencia". Material preparado para el curso virtual "Violencia urbana e inseguridad. Un enfoque de género", dictado por el CEUR y UNIFEM en Buenos Aires. En http://cursovirtual.ceur.org.ar/

Carrión, F. (2008). "Violencia urbana: un asunto de ciudad". *Revista Eure* N.º 103.

Cravino, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: ICO / UNGS.

_———— (2008). *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. Los Polvorines: ICO / UNGS.

Cuenya, B. (1992). "Políticas habitacionales en la crisis: el caso argentino". *Revista Vivienda* Vol. 3 Issue 3.

Ducci, M. E. (1994). "Políticas de vivienda y mujer". *Revista Eure* N.º 59.

Falú, A. (1997). *Ciudad y vida cotidiana. Asimetrías en el uso del tiempo*. Córdoba: Falú / Reinero / Morey.

———— (2003). "La ciudad y las mujeres: hábitat y género". En http://www.icae.org.uy/spa/sgeoseminario4.htm

Herzer, H. (Org.) (2008). *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio.

Marcuse, P. (1995). "Caos no, pero muros: el posmodernismo y la ciudad dividida". Material traducido por Ostuni y Herzer para la cátedra "Procesos sociales y urbanos: la ciudad en la Teoría", Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Massolo, A. (1996). "Querer y poder. La participación de las mujeres en organizaciones del Movimiento Urbano Popular de México". En *Asentamientos humanos, pobreza y género. Seminario-taller Latinoamericano*. M. E. Ducci, V. Fernández y M. Saborido (Comps.). Santiago de Chile: GTZ / MINVU / PGU.

———— (1999). "Las mujeres y el hábitat popular. ¿Cooperación para la sobrevivencia o para el desarrollo?". En http://habitat.aq.upm.es/boletin/ n19/aamas.html

Merklen, D. (1991). *Asentamientos en la Matanza. La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires: Catálogos Editora.

Michaud, A. (2007). "Compartir nuestros conocimientos para actuar mejor: foro de intercambios en línea sobre los desafíos de la igualdad de género en las ciudades". Material del curso "Mujeres y ciudad internacional", CEUR / CONICET, Buenos Aires.

ONU-Hábitat (2006). "Género y hábitat. Herramientas para la acción". Informe del Programa de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Urbanos.

Ortiz Flores, E. (2004). *Notas sobre la producción social de vivienda. Elementos básicos para su conceptualización*. México: Casa y Ciudad.

Pautassi, L. (2007). *Cuánto trabajo mujer. El género y las relaciones laborales*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Pucciarelli, A. (1998). "¿Crisis o decadencia? Hipótesis sobre el significado de algunas transformaciones recientes de la sociedad argentina". *Sociedad* N.º 13.

Rodríguez, M. C. (2002). "Producción social de hábitat, cooperativismo autogestionario y derecho a la ciudad". *Mundo Urbano* N.º 17.

———— (2005). *Como en la estrategia del caracol. Ocupaciones de edificios y políticas municipales del hábitat*. Buenos Aires: El cielo por asalto.

———— (2009). *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Rodríguez, M. C., M. Di Virgilio, V. Procupez, M. Vio, F. Ostuni, M. Mendoza y B. Morales (2007a). "Producción social del hábitat y políticas en el área metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros". *Documentos de trabajo* N.º 49. En http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Publicaciones/ DT/dt49.pdf

Rodríguez, M. C, M. Di Virgilio y G. Jeifetz (2007b). "Informe del Censo MOI 2007". Informe realizado para el Área de Estudios Urbanos del

Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Saborido, M. (1999). *Ciudad y relaciones de género*. Santiago de Chile: Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe / CEPAL.
Scott, J. (1993). "El género: una categoría útil para el análisis histórico". En *De mujer a género. Teoría, interpretación y práctica feminista en las ciencias sociales*, varios autores. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
Vargas, V. (2006). "Las mujeres y la democracia de proximidad. Algunas pistas". Texto presentado en el VI Foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social en Buenos Aires, Argentina.
Villarreal, J. (1996). *La exclusión social*. Buenos Aires: Flacso-Argentina / Norma.
Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Demandas y prioridades habitacionales de mujeres que comparten vivienda o lote en Chile: un ejercicio replicable

Paola Siclari Bravo*

Resumen
A pesar de inmensos esfuerzos sectoriales dirigidos a resolver el problema de la tenencia de suelo y de acceso a la vivienda de la población pobre de Chile, en el período intercensal 1992-2002 se verificó un aumento absoluto de 49 556 hogares allegados (grupos de familias que cocinan y comen aparte y que comparten una vivienda o lote); esto como alternativa de solución al problema del acceso a la vivienda en arriendo formal o propia (u otra forma de habitación legal). Dicho problema motivó la ejecución de un estudio ministerial que se desarrolló entre marzo de 2007 y noviembre de 2008 con el objetivo de conocer las demandas y prioridades habitacionales de los allegados en las áreas metropolitanas de Santiago, Valparaíso y Concepción.

Se testearon algunas hipótesis respecto del perfil socio-demográfico, características del allegamiento, prioridades habitacionales y plan habitacional. Aquí se da cuenta de los hallazgos de jefas de hogar y mujeres que comparten vivienda o lote en las áreas metropolitanas señaladas. Con encuestas y naipes de fotos, las encuestadas definieron "vivienda soñada" y "vivienda posible" (según lo que ofrece el mercado social de vivienda en Chile). Con ello fue posible establecer la brecha real entre oferta y demanda habitacional, y, a partir de allí, reflexionar públicamente sobre soluciones habitacionales más coherentes y equitativas. Es posible repicar este método en todos aquellos países latinoamericanos con políticas de financiamiento habitacional al demandante.

Palabras clave: cohabitación, acceso a vivienda, demanda habitacional.

* Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU), Red Latinoamericanta de Evaluación ReLAC, Architects Sans Frontiers ASF-UK. La autora contó con el apoyo de Slaven Razmilic para la definición de opciones habitacionales y la construcción de naipes, así como de Ana Julia Carrasco para el análisis estadístico. Camilo Arriagada Luco, ex jefe del Departamento de Estudios MINVU fue el coordinador del estudio a nivel nacional. Este trabajo fue presentado por la autora en el V Foro Urbano Mundial, en Río de Janeiro en 2010.

Abstract
In spite of the immense sectorial effort addressed to solve the problem of the poor Chilean people that cohabitate, in the intercensus period 1992-2002 was verified an absolute increase of 49.556 cohabitants (groups of families that cook together and share housing or lot); this as an alternative to the problem of the access to formal housing solution. This problem motivated the execution of a ministerial study that was developed between March 2007 and November 2008 to know housing demands and priorities of cohabitants in the metropolitan areas of Santiago, Valparaíso and Concepción.

Some hypotheses were tasted regarding the socio-demographic profile, characteristic of the *allegamiento*, housing priorities and housing plan. Here we describe the answers of womens. With surveys and photo cards the interviewed defined dreamed and possible housing solution (according to what offers the housing social market in Chile). It was possible to define the gap between supply and demand, and starting from there, reflect about more coherent and more equal housing solutions. It is possible to replicate this method in all those Latin American countries with financial policies addressed to potential beneficiaries.

Keywords: cohabitation, access to shelter, housing demand.

Contexto e hipótesis preliminares

Antes de todo es necesaria una reflexión específica sobre las jefas de hogar allegadas y sobre las mujeres allegadas en general[1]. Cuantitativamente,

1 La condición de allegamiento se asocia a aquellos hogares compuestos por más de un núcleo familiar (allegamiento interno), a múltiples hogares que comparten un mismo domicilio (allegamiento externo), o a dos o más hogares en un domicilio donde al menos uno de ellos está compuesto por más de un núcleo familiar (allegamiento interno y externo); son grupos que cocinan y comen aparte. Un núcleo familiar secundario se refiere a una parte de quienes constituyen el hogar y son potenciales demandantes de vivienda porque viven bajo hacinamiento y, al mismo tiempo, son económicamente independientes.
Por su parte, la definición oficial de déficit habitacional considera tres categorías de hacinamiento:
- Alto: presencia de cinco personas o más en un dormitorio, o ausencia del mismo.
- Medio: 2,5 a 4,9 personas en un dormitorio.
- Bajo: menos de 2,5 personas por dormitorio.

La dependencia económica corresponde a la relación entre quienes aportan ingresos económicos al hogar o núcleo y quienes no lo hacen. Esta es media y baja cuando un máximo de 2,5 personas dependen económicamente de cada uno de los miembros del hogar que percibe ingresos, y alto cuando esa dependencia supera las 2,5 personas por cada miembro que percibe ingresos.
El MINVU (2004) define los requerimientos de construcción de nuevas viviendas como la cantidad de viviendas que falta por construir en el país para reponer viviendas irrecuperables, para entregar alojamiento a los hogares allegados y para dotar de vivienda a los núcleos familiares secundarios con problemas de hacinamiento y que pueden llegar a independizarse.

no sabemos si ellas son más o menos que sus pares hombres, o si existe alguna prioridad habitacional específica que las mujeres manifiesten y sientan con mayor urgencia. Tampoco conocemos qué y cuánto están dispuestas a hacer para mejorar su situación habitacional, ni los obstáculos que enfrentan para lograrlo. El método de relevamiento y análisis de las demandas habitacionales podría ser aplicado en otros contextos latinoamericanos urbanos.

¿Qué se sabe de los allegados del país?[2]

El estudio de los allegados nace tras haber constatado que en el período intercensal 1992-2002 los hogares allegados en las áreas metropolitanas aumentaron, a pesar de todos los esfuerzos ministeriales dirigidos a reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas[3]. Además, este tipo de hogares se concentraron,sobre todo, en las áreas metropolitanas estudiadas.

Para el período intercensal 1992-2002, entre los componentes del déficit a nivel nacional, destacaron los siguientes.

- Un significativo descenso en viviendas irrecuperables: de 409 738 unidades a 155 631 (37% menos).
- Una disminución de núcleos secundarios allegados con hacinamiento y con posibilidad de independizarse: de 169 774 a 145932 (14% menos).
- Un aumento de hogares allegados: de 192 423 en 1992 a 241 979 en 2002 (25% más).

El total de hogares allegados a nivel nacional, según el censo de 2002, fue de 241 979 hogares, de los cuales 141 042 se concentraban en las áreas metropolitanas bajo estudio (58,2%). Se evidenció una situación análoga respecto de los núcleos autónomos hacinados independientes: el total país

El allegamiento se analiza bajo este enfoque y premisas técnicas. Ver MINVU (2006a).

2 Información extraída de MINVU (2008).

3 Ver "Análisis de la demanda y prioridades habitacionales en áreas metropolitanas de Santiago, Valparaíso y Concepción". Licitación Pública: 587-446-LP06.

para el 2002 fue de 145 932 casos, con 74 338 (50,9%) concentrados en las mismas áreas (MINVU, 2006a).

El área metropolitana de Santiago concentra 119 mil hogares allegados y 63 mil núcleos secundarios hacinados independientes, en 49 mil manzanas y 41 comunas. La mayor cantidad de hogares y núcleos allegados con capacidad para independizarse se concentra en el pericentro de las áreas metropolitanas (anillo 2). Por su parte, el área metropolitana de Valparaíso concentra 9 600 hogares allegados y 6 900 núcleos secundarios hacinados independientes, distribuidos en las cinco comunas que la conforman; nuevamente, la mayor cantidad absoluta y relativa de hogares y núcleos allegados se concentra en el pericentro. Por último, el área metropolitana de Concepción concentra 10900 hogares allegados y 6900 núcleos secundarios hacinados independientes, más un déficit distribuido en las ocho comunas que la conforman. Así, queda claro que el allegamiento se concentra prevalentemente en el pericentro de las áreas metropolitanas bajo estudio (50% de los casos).

Antes de continuar con la descripción, cabe señalar que los datos señalados en los próximos párrafos corresponden a la situación habitacional de hogares y núcleos secundarios económicamente independientes analizados en Santiago, Valparaíso y Concepción.

Respecto de las características del hogar allegado, es relevante señalar que el vínculo entre jefe de hogar principal y jefe de hogar allegado o núcleo es filial (padre, hijo, nieto), situación que caracteriza al 81% de los hogares y al 86% de los núcleos en los territorios estudiados.

Los allegados viven, predominantemente, en fondo de patio (49%), dentro de la casa principal (40%), en ampliación en el primer piso de la casa principal (9%) y en ampliación de la casa principal en segundo piso independiente (2%).

Con respecto al tamaño medio de los hogares y núcleos familiares, se sabe que el 50% está conformado por tres personas y el otro 50% por grupos mayores. En Valparaíso, el grupo familiar es un tanto menor (solo 38% está conformado por tres personas).

La edad promedio del jefe de hogar allegado es de 36 años. Los grupos más jóvenes con jefes de hogar representan el 31%, siendo el grupo más

importante aquel con jefes de hogar de entre 36 y 51 años (61%). Los jefes de hogar tienen una baja escolaridad: 51% no ha completado la educación media y hasta el 85% no ha superado ese nivel. Asimismo, la edad de los jefes de hogares allegados y el nivel educacional disminuyen hacia la periferia, mientras que aumentan hacia el centro de la ciudad.

Los allegados son, en general, asalariados del sector privado (49%), trabajadores por cuenta propia (21%), y en tercer lugar dueñas de casa (10%). Del total, el 49% cuenta con contrato de trabajo, pero solo el 12% es indefinido.

La movilidad del grupo es habitualmente baja: el 69% ha vivido más de veinte años en la misma comuna, y solo el 10% manifiesta una residencia breve en ella (de cinco años o menos). Además, la mayoría de allegados es económicamente independiente (88%), incluso más que en los hogares principales (79%).

El grupo familiar allegado tiene, en promedio, 2,7 habitaciones de uso exclusivo, mientras los núcleos familiares cuentan con 2,2. El número promedio de dormitorios es 1,5 por grupo familiar, por lo que el 48% de los allegados vive en condición de hacinamiento.

Por último, los hogares allegados gastan una media de 69 mil pesos (USD 137 de octubre 2007), por compartir vivienda o lote, lo que se traduce en: aportes al hogar (48%), pago de cuentas (30%) y otros gastos (22%) (PULSO, 2008).

Sobre las preferencias habitacionales

Del grupo estudiado, casi todos prefieren una casa independiente, aunque esta sea más pequeña (95%); y más de la mitad prefiere una vivienda usada (57%), sobre todo en el caso específico de Santiago (64%).

Asimismo, el 51% de los encuestados prefiere una vivienda cercana al área central, siendo esta preferencia mayor en Valparaíso y Concepción (76% y 73%, respectivamente), y entre quienes viven actualmente en el área central (84%).

El 70% prefiere dormitorios adicionales por sobre espacios para trabajar, así como departamentos más grandes, aun cuando no tengan terraza

(75%). Se prioriza la vivienda definitiva aunque esta sea pequeña, incluso en dos pisos, con tal de que tenga más patio (75%). Y solo un 38% prefiere una vivienda más grande, a pesar de que esté sin terminar.

Sobre el plan habitacional

Doce por ciento de los allegados quiere permanecer en la misma vivienda o lote. De ellos, la mitad quiere construir una vivienda en fondo de patio, 33% quisiera ampliar la casa que ocupa y 15% necesita mejoramientos de la situación actual. El 88% restante quisiera cambiar de casa a futuro. La mitad de los jefes allegados quisiera permanecer en la misma comuna y barrio, mientras que el 40% está ahorrando para comprar una vivienda. En general, ellos estarían dispuestos a pagar hasta 19 400 pesos (USD 38) en gastos comunes y casi sesenta mil (USD 119) en arriendo.

El 66% declara no conocer los programas del MINVU, aun cuando, según dijimos, el 40% está ahorrando para comprar una vivienda. Se sabe, por último, que el 30% de los jefes de hogares allegados son mujeres, número que aumenta a un 40% en los núcleos familiares allegados. Las mujeres muestran una mayor tendencia a permanecer en la comuna de nacimiento en relación a los hombres, así como un mayor nivel de educación, menor percepción de ingresos y más disposición a vivir en un departamento.

¿Qué NO se sabe de los allegados del país?

Como ya se ha dicho, se sabe poco de la condición habitacional de las jefas de hogar allegadas. Específicamente, no se conoce su distribución territorial ni sus características sociodemográficas, económicas y de preferencia habitacional. Tampoco se conocen las características del allegamiento de las mujeres, por lo que es difícil establecer una diferenciación de género de esta práctica social que nos conduzca a un diseño de políticas habitacionales específicas para esta población.

En términos concretos, las interrogantes que emergen son:

- ¿La distribución territorial de hogares y núcleos allegados presenta alguna diferencia de género?
- ¿Cuál es la edad promedio, la composición familiar, el nivel educacional y el ingreso económico de las jefas de hogar allegadas?
- ¿Cuál es la forma del allegamiento?
- ¿Quiénes trabajan más dentro de la vivienda: allegados o allegadas? ¿Bajo qué condiciones se produce esa actividad laboral? ¿Cuál es la actividad laboral más recurrente de las mujeres que cohabitan?
- ¿Quiénes aportan más al hogar principal: allegados o allegadas?
- ¿Cómo y cuánto cambian las preferencias habitacionales entre sexos?
- ¿Hay diferencias en el plan habitacional según los sexos?
- ¿Tener una red de apoyo cercana es un factor determinante para las jefas de hogar allegadas al momento de optar por una solución habitacional?
- ¿Hay diferencias en las preferencias de localización entre sexos?
- ¿Los allegados y allegadas están dispuestos a pagar de modo diferenciado?
- ¿Quién sabe más sobre las oportunidades habitacionales que ofrece el mercado, los jefes o las jefas de hogar?

Estas son algunas de las preguntas a las que este análisis quiere dar una respuesta preliminar.

¿Por qué es importante conocer lo que no se sabe de las mujeres allegadas? Y ¿qué es necesario saber?

Es necesario conocer la situación de las jefas de hogar allegadas porque existen acuerdos mundiales, nacionales y sectoriales que respaldan políticas destinadas a promover la igualdad de género y empoderar a las mujeres, tal como lo ha planteado Naciones Unidas desde 1975 en los foros mundiales sobre mujeres (México 1975, Copenhagen 1980, Nairobi 1985, Beijing 1995) (Seager, 2009). En la práctica, esto significa:

- Incorporar la perspectiva de género en las instituciones (igualdad de género en la dotación de personal y otras prácticas).
- Facilitar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones.
- Incorporar el análisis de género en políticas y programas (datos desagregados por sexo e información analítica según género).
- Desarrollar capacidades y capacitación en temas de género en las organizaciones.
- Generar sistemas y herramientas de supervisión y evaluación (Moser, 2009).

Además, en 2000, el Gobierno chileno suscribió las "Metas del milenio", cuyo objetivo número tres era: "Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer", que en nuestro caso se traduce en niveles paritarios de educación, inserción laboral y política; y en oportunidades salariales iguales, considerando que las jefas de hogar asociadas al quintil uno son más y más vulnerables que los jefes de hogar en el mismo quintil (MIDEPLAN, 2008: 67-95).

El mayor desafío planteado en el último Foro Urbano Mundial, celebrado en Río de Janeiro en marzo de 2010, es acortar la brecha urbana, lo cual implica, entre otras cosas, igualdad de oportunidades para todos (ONU-Hábitat, 2010).

A este marco normativo se suman:

- La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificado por Chile a fines de 1989.
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém, Brasil, 1994).
- El Programa de Acción del Cairo (1994).
- La Declaración de Viena (1993).
- El Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y El Caribe (1995-2001), que en su conjunto constituyen el cuerpo de derechos humanos de las mujeres (MIDEPLAN, 2008: 93).

A nivel nacional, desde 1991, en nuestro país existe el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), organismo público encargado de facilitar la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, así como de disminuir las prácticas discriminatorias en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural dela nación. En la práctica, esto se traduce en la implementación de un sistema con enfoque de género como uno de los componentes del Programa de Mejoramiento de la Gestión del que el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo forma parte y colabora.

En el ámbito de nuestras competencias, conocer la distribución territorial de los allegados con diferenciación de sexo, en las áreas metropolitanas bajo estudio, permite caracterizar y territorializar potencialmente inversiones habitacionales con enfoque de género (en la práctica,esto implica orientar a los organizadores de la demanda en sus inversiones). Adicionalmente, conocer la composición familiar de los hogares de mujeres allegadas permite establecer necesidades funcionales, como cupos en jardines infantiles aledaños, o las necesidades de asistencia de loas adultos mayores a su cargo. El tipo de actividad laboral, espacio y condiciones bajo las cuales se desarrolla, permite establecer el destino real del programa de la vivienda y el barrio (dentro de la vivienda y/o patios, veredas aledañas, etc.).

En términos de oferta y prácticas de acceso a la vivienda, es necesario conocer los ingresos monetarios respectivos, la dependencia económica, y la disposición a pagar y a participar de los procesos según el sexo; esto facilita alternativas de acceso y participación en la producción social y pública del hábitat más coherentes con los anhelos y capacidades de las personas[4].

4 Este enfoque de análisis se inspira, en gran medida, en la teoría del capital social, que establece que así como el capital físico y económico, el capital social también tiene un valor que afecta la productividad y evolución de individuos y grupos. Reconoce al sujeto socialmente vulnerable en función de ciertas características personales y del entorno que vuelven fundamentales la posesión de activos y recursos personales protectores. La tenencia de una vivienda es un activo, así como los elementos vecinales de equipamiento e infraestructura que integran o excluyen a la sociedad (ver Bourdieu, Coleman, Granovetter, Putnam y Sen) (MINVU, 2006b).

Hipótesis de género sobre el allegamiento en las áreas metropolitanas

No como respuesta anticipada a las interrogantes de fondo, sino, más bien, como guía de análisis, se plantean las siguientes hipótesis:

1. Las jefas de hogar allegadas son más que sus pares, y también son más jóvenes; sus hogares están compuestos por más mujeres (de todas las edades), su nivel educacional es más bajo que el de los hombres, trabajan bajo condiciones contractuales más vulnerables y sus ingresos son inferiores. En suma, hay mayor dependencia económica en hogares allegados liderados por mujeres.

2. Los hogares allegados con jefatura femenina viven en peores condiciones de hacinamiento respecto a los de sus pares. Las mujeres viven más dentro de la casa anfitriona que los hombres y pagan más que ellos por la vivienda. Su principal motivo de residencia en el lugar donde viven es la red de apoyo familiar.

3. Las jefas de hogar allegadas están más dispuestas a vivir en departamentos que sus pares hombres; están más dispuestas a vivir en una casa más grande, aunque sin terminar; privilegian más que los hombres los espacios para dormir; y muestran un mayor preferencia porpermanecer en la residencia o lote donde están.

4. Las jefas de hogar allegadas conocen más los programas habitacionales que sus pares, saben más sobre cómo adquirir una vivienda utilizando los programas del Ministerio de la Vivienda. Asimismo, son más las mujeres que ahorran para comprar una vivienda. Ante una posibilidad de mejoramiento del parque de viviendas adquiribles con subsidio, su demanda más recurrente parece ser "que las viviendas sean más grandes y que los trámites no sean tan complicados".

Plan de análisis

Para probar las hipótesis formuladas (y revelar nuevas), se contó con una base de datos correspondiente a la información recabada en 1 127 encuestas realizadas en terreno, además de testimonios obtenidos a través de 27 grupos focales y 52 entrevistas en profundidad. Este trabajo de campo se realizó entre junio y noviembre de 2007. La muestra analizada corresponde a 1 127 hogares y núcleos secundarios, y 3 747 personas.

De manera específica, para probar las hipótesis se realizó un análisis de la base de datos con diferenciación de sexos (distribución de frecuencias, promedios y cálculos específicos de dependencia económica, hacinamiento y situación contractual), y en algunos casos también por anillos territoriales[5].

Una vez establecidos el número, el perfil y la preferencia de los jefes y jefas de hogar allegados, se observó la correspondencia entre la preferencia declarada y la capacidad de compra y endeudamiento. Con ello fue posible estimar, grosso modo, el porcentaje de población que es efectivamente capaz de acceder a vivienda social bajo las actuales condiciones de acceso a la misma, tomando en cuenta que la capacidad de compra y endeudamiento es mayor en la medida que existe un contrato de trabajo indefinido e ingresos medios iguales o mayores a dos salarios mínimos. Esta capacidad baja cuando las condiciones contractuales son más vulnerables o inexistentes, y cuando el ingreso tiende a disminuir.

Como ya se anunció, este ejercicio es replicable en escenarios de financiamiento similares al chileno: compuestos por ahorro, subsidio y, en algunos casos, crédito hipotecario. De igual modo, aun en el caso de mercados informales de vivienda, la encuesta aquí utilizada puede ser adaptada por los Gobiernos o instituciones involucradas en la producción de viviendas para pobres, con el fin de determinar preferencias habitacionales (tipo, localización, producción, acceso y disposición a pagar); es decir, se puede usar todos los módulos de la encuesta excepto la pregunta número 39 (ver Encuesta en Anexo 2), omitiendo "vivienda posible" (en mercado informal).

5 El "anillo 1" corresponde al centro de las áreas metropolitanas, el "anillo 2", al pericentro, y el "anillo 3", a la periferia "o donde la red de gas de la ciudad no llega". Para una definición detallada, ver MINVU (2008).

Fotografía N.° 1
Allegados priorizando vivienda según naipes

Fuente: Archivo de la autora

Fotografía N.° 2
Naipes

Fuente: Archivo de la autora

Resultados

Los resultados se dividen en tres categorías:

1. Características sociodemográficas: número total, tamaño y composición de los hogares allegados, nivel educacional, oficio, categoría ocupacional, contrato, ingresos, dependencia económica.
2. Características del allegamiento: distribución territorial de los allegados, tipo residencial, tipo de allegamiento, movilidad, hacinamiento, gasto por vivir, motivo que justifica localización.
3. Preferenciashabitacionales y plan habitacional, según categoría de preferencia (quedarse o cambiar).

Todo esto, con diferenciación de sexos por jefes de hogar y/o según sexos de población.

Características sociodemográficas

Número total de jefas allegadas: 393
Número total de jefes allegados: 690
Número total de personas: 3 747[6]

Al momento de observar la distribución de los hogares según sexos, es interesante notar que la categoría “hasta dos personas” (40%) corresponde a familias con jefatura femenina. De manera inversa,el 24% de las familias con jefatura masculina se concentra en la categoría “hasta cinco personas”, ante un 8% de familias con jefatura femenina. Es posible señalar que las familias con mujeres a la cabeza son, en general, más pequeñas, con una tendencia a estar integradas por dos personas.

6 Datos según la muestra.

Tabla N.° 1
Tamaño de los hogares según el sexo de las jefaturas de hogar

N.° de personas por familia	Hogares con jefatura masculina	%	Hogares con jefatura femenina	%
Cinco personas y más	168	24%	30	7,8%
Hasta cuatro personas	201	29%	57	14,9%
Hasta tres personas	211	31%	121	31,6%
Hasta dos personas	80	12%	155	40,5%
Hasta una persona	30	4%	20	5,2%
Total	690	100%	383	100%

Respecto de la composición familiar de los hogares allegados, es posible establecer que aquellos con jefatura masculina están compuestos por una mayor cantidad de mujeres, a diferencia de lo planteado en las hipótesis.

Como muestra la Tabla N.° 2, el 79% de las mujeres allegadas se concentra en hogares con jefatura masculina, mientras que solo el 21% lo hace en hogares con jefatura femenina. Dicho de otro modo, por cada jefe de hogar existen 1,8 mujeres en la familia, mientras que por cada jefa de hogar hay 0,8 mujeres.

Tabla N.° 2
Mujeres en hogares según el sexo de los jefes

N.° de hogares según el sexo de la jefatura		N.° de mujeres en hogares según el sexo de la jefatura	%
Hombres	690	1 188	79%
Mujeres	393	318	21%
Total	1 083	1 506	100%

Al ser tan baja la participación de las mujeres en hogares con jefatura femenina, puede especularse que al menos este aspecto no incide mayormente en la vulnerabilidad de los mismos.

Tabla N.° 3
Mujeres de la familia por sexo del jefe de hogar según el parentesco

		Jefe de hogar hombre		Jefe de hogar mujer		Total	
1	Jefe(a) de hogar	690		393		1 083	
2	Cónyuge	500	42,1%	3	0,9%	503	33,4%
3	Conviviente	111	9,3%	6	1,9%	117	7,7%
4	Hija/hijastra	536	45,1%	277	87%	813	54%
5	Yerno/nuera	4	0,3%	1	0,3%	5	0,3%
6	Nieta/bisnieta	8	0,7%	8	2,5%	16	1,1%
7	Abuela	0	0%	1	0,3%	1	0%
8	Hermana/cuñada	3	0,3%	6	1,9%	9	0,6%
9	Madre/suegra	7	0,6%	5	1,6%	12	0,8%
10	Otro pariente	12	1%	6	1,9%	18	1,3%
11	No pariente	4	0,3%	4	1,4%	8	0,5%
12	Servicio doméstico	0	0%	0	0%	0	0%
13	Otro	3	0,3%	1	0,3%	4	0,3%
Total		1 188	100%	318	100%	1 506	100%

Con estos datos, y analizando la relación de parentesco de las mujeres de las familias con los respectivos jefes de hogar, se observa que la relación entre jefas de hogar y mujeres dentro de la familia es filial, al contrario de lo observado en familias con jefatura masculina (87% versus 45%). Asimismo, el porcentaje de cónyuges en los hogares con jefatura femenina es muy bajo (1%), y el número de estos hogares con hijos (80%), alto, lo cual hace pensar que las jefas son, en general, madres solteras o abandonadas (familias monoparentales)[7].

7 El índice de masculinidad en hogares con jefatura masculina es de 58 hombres por cada cien mujeres. En cambio, en hogares con jefatura femenina, es de 120 hombres por cada cien mujeres. El índice de masculinidad es una estadística demográfica que indica la razón de hombres frente a mujeres en un determinado territorio, expresada en tanto por ciento. Se calcula usando la fórmula: hombres por cada cien mujeres.

Tabla N.° 4
Hombres en hogares con jefatura femenina según el parentesco

1	Jefas de hogar	393	
2	Maridos	44	11,5%
3	Convivientes	15	3,9%
4	Hijos	307	80,4%
5	Yernos	0	0%
6	Nietos o bisnietos	8	2,1%
7	Abuelos	0	0%
8	Hermanos, cuñados	3	0,8%
9	Padres, suegros	0	0%
10	Otros parientes	1	0,2%
11	No parientes	3	0,8%
12	Servicio doméstico	0	0%
13	Otros	1	0,3%
Total		382	100%

Sobre el nivel educacional (Tabla N.° 5), no se observan grandes diferencias según el sexo de las jefaturas. Más del 50% de la población masculina y femenina se concentra en las categorías que van de "sin estudios" hasta "educación media completa", aun cuando existe un mayor número de jefas que de jefes que no logra completar el nivel universitario (11,8% versus 9,8%).

Tabla N.° 5
Nivel educacional según el sexo de los jefes

Nivel educacional	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
Sin estudios	9	1,3%	2	0,5%	11	1%
Básica incompleta	54	7,9%	31	7,2%	85	7,6%
Básica completa	81	11,8%	55	12,8%	136	12,2%
Media incompleta	161	23,4%	90	21%	251	22,4%
Media completa	253	36,8%	172	40%	425	38%
Técnica incompleta (1 a 3 años)	39	5,7%	19	4,4%	58	5,2%
Universitaria incompleta o técnica completa	68	9,9%	51	11,8%	119	10,7%
Universitaria completa o más	22	3,2%	10	2,3%	32	2,9%
Total	687	100%	430	100%	1 117	100%

La distribución de jefes y jefas en los distintos oficios (Tabla N.° 6) está fuertemente determinada por las características de cada uno de ellos. Así, las jefas de hogar se desempeñan, en su mayoría, como empleadas de comercio, de servicios y domésticas (29,2%), y también como prestadoras de servicios independientes (10%). Un número importante de ellas declara como actividad: "otro" (47,5%). Este último grupo (importante) es una categoría a indagar.

Muchos jefes hombres se desempeñan como empleados (18%), choferes (13,2%) y obreros de construcción (12%). Como en el caso femenino, gran parte de ellos declaran como oficio: "otro".

Tabla N. ° 6
Tipo de oficio según la jefatura

Tipo de oficio	Masculina	%	Femenina	%	Total	%
1 Agricultor	18	2,6%	3	0,8%	21	2%
2 Obrero industrial	69	10,1%	6	1,7%	75	7,2%
3 Chofer	91	13,2%	4	1,1%	95	9,1%
4 Mecánico/ desabollador/ electromecánico	22	3,2%	2	0,6%	24	2,3%
5 Empleado comercio servicio	123	18%	106	29,3%	229	21,9%
6 Maestro obrero de construcción	83	12,1%	7	2%	90	8,6%
7 Feriante	9	1,3%	12	3,3%	21	2%
8 Cartonero	1	0,1%	2	0,6%	3	0,3%
9 Temporero	5	0,7%	11	3%	16	1,5%
10 Prestador de servicios independiente	65	9,7%	37	10,1%	102	9,7%
11 Otro	199	29%	172	47,5%	371	35,4%
Total	685	100%	362	100%	1 047	100%

Respecto a la categoría ocupacional, sabemos que la mayoría de las allegadas sonasalariadas en el sector privado (46%), trabajadoras por cuenta propia (14%) y, en un tercer lugar, rentistas (10%). Es interesante notar que las mujeres son más empleadoras que los hombres (10% versus 7%).

Para el caso de los jefes, la distribución no cambia mayormente.

Tabla N.° 7
Categoría ocupacional por sexo de la jefatura

	Hombres		Mujeres		Total (%)	
1 Empleador	49	7,2%	44	10%	93	8,3%
2 Por cuenta propia	134	19,6%	64	14,6%	198	17,7%
3 Sector público	62	9,1%	45	10,4%	107	9,6%
4 Sector privado	325	47,7%	203	46,3%	528	47,1%
5 Servicio doméstico	25	3,7%	15	3,4%	40	3,6%
6 Familiar no remunerado	3	0,4%	4	0,9%	7	0,6%
7 Jubilado	26	3,8%	19	4,4%	45	4%
8 Rentista	58	8,5%	44	10%	102	9,1%
Total	682	100%	438	100%	1 120	100%

Otro aspecto observado en esta base se refiere a la sustentabilidad del contrato, entendido como la existencia e indefinición temporal del mismo (ambas condiciones simultáneas). Bajo este enfoque, una jefa de hogar en posesión de un contrato indefinido está más protegida ante eventos que la pueden exponer a riesgo de exclusión y/o pobreza respecto de una que no lo posee; además de facilitarle el acceso a una serie de servicios en la espera pública y privada.

Como muestra la Tabla N.° 8, un alto porcentaje de las jefas trabaja sin contrato: 60% (mientras sus pares hombres llegan a 43%), 33% cuenta con contrato a plazo indefinido y 7% tiene contrato.

Tabla N.° 8
Sustentabilidad de contrato por sexo de la jefatura

	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
Con contrato indefinido	256	39,8%	121	33%	377	37,4%
Con contrato fijo	113	17,6%	27	7%	140	13,9%
Sin contrato	274	42,6%	217	60%	491	48,7%
Total	643	100%	365	100%	1 008	100%

Respecto de los ingresos familiares declarados, se observa que hay muchos hogares femeninos con ingresos muy bajos (62% versus 42% de hogares masculinos), y muy pocos con ingresos "altos" (6,4% versus 13,6% en el caso de jefaturas masculinas).

Tabla N.° 9
Rangos de ingreso familiar declarado en salarios mínimos de octubre 2007 según las jefaturas de hogar

Rango de ingreso	Femenino	%	Masculino	%	Total	%
Hasta un salario mínimo	213	62,6%	273	41,5%	486	48,7%
Entre uno y dos salarios mínimos	105	30,9%	295	44,8%	400	40,1%
Más de dos salarios mínimos	22	6,5%	90	13,7%	112	11,2%
Total	340	100%	658	100%	998	100,0%

Un dato alentador corresponde a la dependencia económica en hogares con jefatura femenina: 10% versus 31% en el caso masculino, lo que se explica por el tamaño de las familias (en su mayoría pequeñas, de dos integrantes).

Tabla N.° 10
Dependencia económica según el sexo del jefe

Dependencia económica	Femenino	%	Masculino	%	Total	%
Dependiente	28	10%	201	31,5%	229	25%
Independiente	248	90%	437	68,5%	685	75%
Total	276	100%	638	100%	914	100%

En suma, las jefas de hogar allegadas en áreas metropolitanas son menos que sus pares hombres (30%), y estas forman hogares pequeños, monoparentales (85%). El 87% de las mujeres que integran hogares con jefatura femenina son hijas. Dichas jefas alcanzan niveles educacionales mayores que los hombres, pero trabajan en un 60% sin contrato. Solo el 6% de las familias lideradas por mujeres percibe dos o más salarios mínimos al mes (versus el 13% en el caso de los hombres).

Características del allegamiento

Esta sección tiene por objetivo dar cuenta de la distribución territorial de las allegadas, el tipo residencial, el tipo de allegamiento más frecuente, la movilidad residencial, el grado de hacinamiento de hogares con jefatura femenina, el gasto por vivir y el motivo que justifica la localización.

Sobre la distribución por sexos de jefes de hogares allegados, es posible constatar una distribución metropolitana del 17% en el anillo 1 y 50% en el anillo 2, para ambos sexos. La diferencia se observa en el anillo 3 (periferia), donde se concentra el 36% de la jefatura femenina,versus el 31% de la jefatura masculina.

Tabla N.° 11
Distribución territorial de jefatura de hogar por sexo

	Anillo 1	%	Anillo 2	%	Anillo 3	%	Total	%
Hombres	108	15,9%	360	52,9%	213	31,2%	681	100%
Mujeres	77	17,9%	196	45,5%	158	36,6%	431	100%
Total	185	16,6%	556	50%	371	33,4%	1 112	100%

Adicionalmente, según la distribución de jefaturas por anillo, la jefatura femenina da cuenta de su más alta participación en el anillo 3: 42,5%. En términos absolutos, si bien la jefatura femenina se concentra en el pericentro (como la masculina), tiende a localizarse fuertemente en la periferia (anillo 3). Del total de hogares en la periferia, el 57% es liderado por mujeres.

Respecto del tipo de vivienda y la tipología del allegamiento (Tabla N.º 12), es interesante observar que:

- No se verifican diferencias en la tipología de vivienda según género;
- existe un porcentaje de jefas de hogar en departamento y piezas, situación que no se presenta para el caso de los hombres; y
- hay más jefas de hogar en piezas (55%) en términos absolutos y relativos.

Tabla N.° 12
Hogares según el tipo residencial y el sexo del jefe de hogar

Tipo de casa	Total de hogares con jefatura masculina según el tipo de vivienda	Total de hogares con jefatura femenina según el tipo de vivienda	Total de hogares allegados según el tipo de vivienda	Porcentajes por fila		
				H%	M%	T%
1 Casa aislada	352	229	581	60%	40%	100%
2 Casa pareada	210	129	339	61%	39%	100%
3 Casa continua	97	50	147	65%	35%	100%
4 Casa aislada en condominio	0	0	0	0%	0%	100%
5 Casa pareada en condominio	0	0	0	0%	0%	100%
6 Casa continua en condominio	0	0	0	0%	0%	100%
7 Depto. en edificio aislado	0	0	0	0%	0%	100%
8 Depto. en condominio	0	1	1	0%	100%	100%
9 Pieza	4	5	9	44%	55%	100%
10 Mejora	18	12	30	60%	40%	100%
11 Rancho	0	1	1	0%	100%	100%
12 Ruca	1	1	2	50%	50%	100%
13 Otro	0	0	1	0%	100%	100%
Total	683	428	1 111	61,5%	38,5%	100%

Al observar la Tabla N.° 13 es posible constatar que el 90% del allegamiento se concentra dentro de la vivienda o en soluciones en fondos de patio, sin grandes diferencias en la distribución según sexo. El dato inédito

corresponde a la cantidad de jefas de hogar en ampliaciones en un segundo piso independiente: 68% del total en esa categoría, el doble que sus pares hombres.

Tabla N.° 13
Tipo de allegamiento

	Hogares con jefatura masculina	%	Hogares con jefatura femenina	%	Total de hogares	%
Dentro de la casa principal	352	61,7%	219	38,3%	571	100%
En una casa independiente dentro del sitio (fondo de patio)	266	61,7%	167	38,3%	433	100%
En ampliación de la casa principal (1er piso independiente)	48	62%	29	38%	77	100%
En ampliación de la casa principal (2do piso independiente)	10	32%	21	68%	31	100%
Total	676	60%	436	40%	1 112	100%

Al interrogarnos sobre el tipo de solución de allegamiento según el tipo de vivienda, observamos:

Tabla N.° 14
Allegamiento según el sexo de la jefatura y el tipo de vivienda

	Dentro de la casa			Fondo de patio			1er piso independiente			2do piso independiente		
	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T
Aislada	183	130	313	140	84	224	20	11	31	4	9	13
Pareada	100	57	157	77	54	131	27	16	43	6	2	8
Continua	64	29	93	30	14	44	1	2	3	2	4	3

La movilidad de los allegados es, en general, baja: el 88% de las allegadas vive más de veinte años en la misma comuna, y solo el 9,5% ha tenido una residencia breve en ella (menos de cinco años).

Tabla N.° 15
Rangos de estadía en la comuna de residencia por sexo de la jefatura

	Rangos de estadía (años)	Femenino	%	Masculino	%	Total
Sí	Entre cinco y 19	22	9,5%	45	12,4%	67
	Más de veinte	206	88,4%	309	84,9%	515
	Menos de cinco	5	2,1%	10	2,7%	15
Total Sí		233	100%	364	100%	597
No	Entre cinco y 19	33	22%	112	36,5%	145
	Más de veinte	102	68%	169	55%	271
	Menos de cinco	15	10%	26	8,5%	41
Total No		150	100%	307	100%	457
Total general		383		671		1 054

Respecto del hacinamiento, los hogares con jefatura femenina viven menos hacinados que aquellos con jefatura masculina, en términos absolutos y relativos.

Tabla N.° 16
Nivel de hacinamiento según el sexo de la jefatura

Índice de hacinamiento	Femenino	%	Masculino	%	Total	%
Alto	11	2,9%	50	7,4%	61	5,8%
Bajo	260	68,8%	323	47,9%	583	55,4%
Medio	107	28,3%	301	44,7%	408	38,8%
Total	378	100	674	100	1 052	100

Tabla N.° 17
Nivel de hacinamiento según el sexo de la jefatura y el anillo

Nivel de hacinamiento	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	
Localización	Anillo 1 (centro)			Anillo 2 (pericentro)			Anillo 3 (periferia)			
Femenino	0,9%	15%	5%	0,8%	32%	14%	1,7%	22%	8,6%	100%
Masculino	0,9%	8%	6%	3,7%	24%	21%	3%	16%	17,4%	100%
Total general	0,8%	10%	5%	2,7%	27%	19%	2%	17%	14,5%	100%

Los hogares con jefatura masculina viven más hacinados que los hogares con jefatura femenina. Para ambos grupos, el hacinamiento aumenta a medida que los hogares se alejan del centro, siempre en mayor medida en los hogares con jefatura masculina.

Respecto del gasto mensual, se observa que el porcentaje de mujeres que gasta hasta 29 mil pesos por vivir donde vive es mayor que el de los hombres (25% versus 18%).

Tabla N.° 18
Hogares según el sexo de la jefatura y el gasto mensual

	Familias con jefe de hogar hombre		Familias con jefa de hogar mujer		Total	
Familias que gastan entre 0 y 29 mil pesos (USD 57)	123	18,1%	97	25,4%	220	20,7%
Familias que gastan entre treinta mil y 39 mil pesos (USD 59,1 y USD 77)	55	8,1%	31	8,1%	86	8,1%
Familias que gastan más de 39 mil pesos (USD 77)	502	73,8%	254	66,5%	756	71,2%
Total	680	100%	382	100%	1 062	100%

En suma, los hogares liderados por mujeres habitan ciertos tipos de vivienda donde no hay hogares con jefatura masculina: pieza y rancho. El 68% de estos hogares vive en segundos pisos independientes que se concentran, en términos absolutos, en el pericentro de la ciudad. Sin embargo, respecto de su categoría, proporcionalmente son más que los hogares masculinos (36,6% versus 31%).

La movilidad de las jefas de hogar es baja, muy similar a la masculina: el 88% de las jefas vive hace más de veinte años en el mismo barrio. En términos relativos, el número de jefas de hogar que gasta hasta 29 mil pesos al mes por vivir donde vive es mayor respecto de los jefes en ese rango de gasto (25% versus 18%).

Preferencias habitacionales y plan habitacional

En términos de preferencia, lo único que se sabe del estudio anterior es que las mujeres están más dispuestas a vivir en departamentos. Esta parte del informe tiene por objetivo dar cuenta de las preferencias declaradas con diferenciación de sexo y testear cuán coherentes son esas demandas

respecto de las condiciones laborales (contrato e ingresos) de las allegadas, las mismas que hoy, de acuerdo a la política habitacional vigente, condicionan fuertemente el acceso a una vivienda, situación queserá salvada, en parte, con la nueva política habitacional vigente a partir de marzo 2011. Esta busca, entre otros: premiar el esfuerzo y la constancia del ahorro de las familias, las características y cantidad de integrantes del núcleo familiar, la antigüedad de la postulación y la existencia de aportes públicos o privados para el financiamiento del proyecto. Además, en virtud de lo que ellas declaran sobre los programas habitacionales, se dan ciertas luces sobre cómo facilitar el acceso a una mejor solución habitacional.

Con relación a las preferencias, la muestra se analiza según cinco categorías:

1. Quienes quieren quedarse en la misma casa o lote.
2. Quienes quieren cambiar de residencia dentro del barrio.
3. Quienes quieren cambiar de residencia dentro de la comuna.
4. Quienes quieren cambiar de comuna.
5. Quienes quieren cambiar de ciudad.

Conociendo la tipología del allegamiento de quienes quieren quedarse y su situación laboral-económica es más fácil proyectar y estimar soluciones. Para quienes quieren cambiar de barrio, comuna o ciudad, la estimación de soluciones, considerando la diversidad de demandas, es más compleja. En este último caso es posible saber cuántos son, quiénes son y cuál es la demanda más frecuente.

Tabla N.° 19
Preferencias de localización según el sexo de la jefatura

	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%	Motivo más frecuente de elección
Quedarse en la vivienda y/o terreno	98	15%	49	13%	147	14%	Porque quiere la casa y el terreno Porque no tiene otra opción (económica)
Cambiar	557	85%	330	87%	887	86%	Para tener un lugar propio y privacidad
Total	655	100%	379	100%	1 034	100%	

Tabla N.° 20
Preferencias de cambio según el sexo de la jefatura

	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
Quedarse en el mismo barrio	176	31,6%	105	31,8%	281	31,7%
Quedarse en la misma comuna	289	51,9%	168	50,9%	457	51,5%
Cambiar de comuna	70	12,6%	39	11,8%	109	12,3%
Cambiar de ciudad	22	3,9%	18	5,5%	40	4,5%
Total	557	100%	330	100%	887	100%

Como muestran las tablas precedentes, no se observan grandes diferencias por sexo en las preferencias de localización de los encuestados. Es importante notar que el 85% prefiere cambiar de vivienda y lote en ambos casos. Al mismo tiempo, el 80% de los que prefiere un cambio, opta por el mismo barrio y/o comuna.

Esto indica que, en parte, se es allegado por opción. De todas las variables que determinan la elección, la localización en la ciudad es una prioridad anterior a la calidad o las características de la vivienda.

Tabla N.° 21
Preferencia: quedarse en la misma vivienda o lote, mismo barrio o misma comuna

	Número de jefes	Tipo de allegamiento	Motivo	Preferencia habitacional		Naipe elegido	Ingreso medio (pesos)
				Tipo de vivienda	Espacios interiores		
Mujeres	375	40% dentro de casa 37% fondo de patio	Le gusta la casa y barrio	Casa o departamento nuevo o usado propio	Más dormitorios	5, 6 y 3	197 000 (USD 388)
Hombres	592	54% dentro de casa 40% fondo de patio	Le gusta la casa y barrio	Casa nueva o usada propia	Departamento más grande	5	248 000 (USD 489)
Total	967						

Tabla N.° 22
Preferencia: irse de la comuna y/o ciudad

	N.° de jefes	Tipo de allegamiento	Motivo	Preferencia habitacional		Naipe elegido	Ingreso medio (pesos)
				Tipo de vivienda	Espacios interiores		
Mujeres	57	44% dentro de casa 34% fondo de patio	Por trabajo o por asuntos familiares	Casa o departamento nuevo o usado propio	Más dormitorios	2 y 9	165 000 (USD 325)
Hombres	92	50% dentro de casa 42% fondo de Patio	Por trabajo o por asuntos familiares	Casa nueva o usada propia	Departamento más grande	9 y 3	201 000 (USD 396)
Totales	149						

Tabla N.° 23
Preferencias generales de vivienda según el sexo de la jefatura

Tipo de preferencia según el sexo de la jefatura	Mujeres	%	Hombres	%	Total	%
1 Casa propia nueva en el centro	65	17%	160	23,9%	225	21,4%
2 Casa propia usada en el centro	32	8,4%	54	8,1%	86	8,2%
3 Casa arrendada en el centro	18	4,7%	14	2,1%	32	3%
4 Departamento propio en el centro	77	20,1%	55	8,2%	132	12,5%
5 Departamento usado en el centro	22	5,7%	62	9,3%	84	8%
6 Departamento arrendado en el centro	15	3,9%	13	1,9%	28	2,6%
7 Casa nueva propia en la periferia	58	15,1%	113	16,8%	171	16,2%
8 Casa usada propia en la periferia	41	10,7%	60	8,9%	101	9,5%
9 Casa arrendada nueva en la periferia	19	5%	7	1%	26	2,5%
10 Departamento usado en la periferia	14	3,7%	73	10,9%	87	8,3%
11 Departamento nuevo en la periferia	22	5,7%	60	8,9%	82	7,8%
Total	383	100%	671	100%	1054	100%

Finalmente, tanto hombres como mujeres ahorran por igual para vivienda: 34%.

Reflexiones y recomendaciones

Antes de dar cuenta de las hipótesis que se evidencian en este análisis, es necesario tener en cuenta que hasta 1992, según los datos del censo de ese año, no existían grandes sesgos en los allegados según sexo y número por cortes etarios quinquenales (MINVU, 2006b). Este equilibrio cambia al analizar las pirámides de población por sexo en viviendas irrecuperables versus las de buena calidad del censo de 2002: hay más niños y niñas en vivienda irrecuperable, así como mujeres jóvenes en ese tipo de vivienda (5% en media de todos los casos). Luego, el porcentaje de mujeres entre 15 y 25 años que viven en condición de allegamiento interno es mayor que el de hombres (10% versus 8%) (MINVU, 2006b).

Respecto del análisis, es posible señalar que:

1. Se ha evidenciado que los hogares con jefatura femenina están compuestos por la mitad de mujeres respecto de los hogares con jefatura masculina. Además, son familias más pequeñas, de dos integrantes, en su mayoría monoparentales (80%). Resulta menos motivador observar las diferencias salariales y condiciones contractuales: solo el 6% de las mujeres percibe más de dos salarios mínimos y el 60% de ellas trabaja sin contrato; un número importante de las mismas son rentistas y trabajadoras por cuenta propia, es decir, se desempeñan prevalentemente como empleadas y trabajadoras independientes. Esto hace pensar que desarrollan actividades laborales en horarios flexibles, como comercio ambulante y servicios domésticos básicos (costura, limpieza, servicios a empresas, venta de comida o ropa, etc.).
2. Respecto de la distribución de estos hogares en el territorio, al igual que en el caso masculino, en términos absolutos, se concentran en el pericentro, pero en términos relativos, su participación aumenta en la periferia (36,6% versus 31%). Respecto al tipo de vivienda que habitan y el arreglo físico del allegamiento, si bien los números absolutos son bajos, no hay que perder de vista que hay más jefas de hogar en departamentos en condominio y en piezas. Igualmente, la proporción de jefas de hogar es mayor en la periferia que la de sus pares. Esto indica dos cosas: que viven en condiciones físicas de mayor precariedad y que tienden a localizarse en la periferia de las áreas metropolitanas más que los hogares con jefatura masculina.
3. Otra cosa interesante es que, cuando pueden, las jefas de hogar se independizan en los segundos pisos de casas, sobretodo, aisladas (y en menor medida pareadas), esto, más que sus pares hombres (68% versus 32%).
4. Sobre las preferencias habitacionales, hay un asunto interesante: no hay diferenciación de sexo en relación a la opción “quedarse” o “irse”.

Es importante notar que el 85% de los allegados, sin diferenciación de sexo, prefiere cambiar de vivienda y lote en ambos casos. Al mismo tiempo, el 80% de los que prefieren un cambio opta por el mismo barrio y/o

comuna. Esto debiera llevarnos a incentivar el desarrollo de proyectos habitacionales para allegados, de preferencia en el lugar actual de estadía, al menos en la misma comuna.

A modo de cierre, está claro que relevar las demandas y prioridades habitacionales de quienes cohabitan permite, a la postre, diseñar políticas de vivienda más coherentes. Es posible replicar el método aquí utilizado: solución habitacional soñada y naipes que muestran posibles opciones de mercado, en cualquier contexto con políticas de financiamiento dirigidas a potenciales beneficiarios: Perú, Brasil, Argentina, Ecuador, etc.

Sin embargo, quedan ciertas interrogantes sin solución. La nueva política habitacional que entrará en vigencia en marzo de 2011 es, en cierto modo, una versión mejorada de lo que se ha hecho antes: premiar el esfuerzo en muchos sentidos (ahorro, antigüedad de postulación, movilización de recursos externos), así y todo, es necesaria una reflexión respecto de aquellas jefas de hogar con capacidad efectiva de endeudamiento por su gran capacidad de generación de ingresos, aunque sin contrato y, por tanto, sin acceso a crédito hipotecario (9% del grupo estudiado).

Los hallazgos preliminares de este análisis quedan a disposición de las instituciones chilenas y latinoamericanas responsables del diseño y mejoramiento de las políticas y los programas habitacionales y urbanos.

Anexo 1

La encuesta que se utilizó como insumo para la base analizada consideraba la declaración de demandas habitacionales por categoría a través de una elección entre nueve posibilidades graficadas en naipes que contenían la foto de un proyecto existente y una breve descripción del mismo. Se diseñaron 27 naipes distintos para la encuesta, nueve para cada área metropolitana, con las siguientes opciones:

Naipe	AM Santiago	AM Valparaíso	AM Concepción
1	Casa de un piso, usada, de más de sesenta años de antigüedad, fachada continua tipo cité (Santiago, Estación Central, Recoleta, Independencia).	Casa de fachada continua, de más de cuarenta años de antigüedad: todos los cerros de Valparaíso hasta la cota camino. Cintura.	Departamento de dos dormitorios, nuevo o de menos de diez años de uso: Coronel, Penco, Lomas Coloradas, San Pedro, Tomé o Lirquén.
2	Departamento de dos dormitorios, lejos del centro nuevo (Maipú, Puente Alto, Huechuraba).	Departamento de dos dormitorios grandes, distante o muy distante de la ciudad, de menos de diez años de uso: Valparaíso Rodelillo, Viña del Mar, Las Palmas, Sector Forestal, Con-Con, Villa Primavera, Quilpué Sur, El Mirador, Villa Alemana Norte, Las Américas.	Casa pareada nueva en la periferia: San Pedro Michaihue, San Pedro de la Costa, San Pedro Evangelista.
3	Casa pareada nueva en condominio de periferia (Peñaflor, Padre Hurtado, San Bernardo).	Casa pareada nueva, de dos pisos y dos dormitorios pequeños, en la periferia: Villa Alemana.	Casa usada en la periferia: Hualpén, Lota, Coronel Puente, Medio Camino, Perales, Nonguén.
4	Casa pareada usada en condominio, lejos del centro (Maipú, Puente Alto, La Florida, Pudahuel).	Casa de fachada continua, con dos dormitorios pequeños, dos pisos, pequeño ingreso, distante o muy distante de la ciudad, con menos de diez años de uso: Viña del Mar, Las Palmas y Forestal.	Casa aislada usada con patio y antejardín, en la periferia: Huertos Familiares, Chiguayante, Puchacay y Nonguén.
5	Vivienda nueva o ampliación en el sitio donde vive actualmente.	Construcción de vivienda nueva o gran ampliación de vivienda donde vive actualmente.	Construcción de vivienda nueva o gran ampliación donde vive actualmente.

6	Casa aislada con patio y antejardín, lejos de la ciudad (Cerro Navia, Lo Espejo, Recoleta).	Casa aislada, ampliada por sus antiguos dueños, con más de diez años de uso: Con-Con, Higuerillas, Villa Primavera o Playa Ancha, 5to Sector o Puertas Negras.	Casa pareada de condominio en la periferia: Hualpencillo, Puente Perales, Higueras, Barrio Norte, Penco, Chiguayante.
7	Ampliación o construcción nueva, vivienda en lote.	Pequeña ampliación donde vive actualmente.	Ampliación o construcción nueva donde vive actualmente.
8	Pequeña casa pareada en condominio, usada, lejos del centro de la ciudad (San Bernardo, Lampa, Peñalolén).	Departamento nuevo, muy pequeño, en la periferia: El Olivar, Viña del Mar.	Departamento de condominio nuevo, dos dormitorios: Barrio Norte, Rivera Norte.
9	Departamento en condominio, nuevo, distante del centro (Huechuraba, Colina, Lampa).	Departamento de uno o dos dormitorios, muy pequeño, distante o muy distante de la ciudad, con menos de cinco años de uso: Viña del Mar, San Expedito, Sector Forestal.	Departamento en la periferia, con menos de cinco años de uso.

Anexo 2
Encuesta

	Encuesta Única de Demanda Habitacional (Hogar Allegado Núcleo Familiar Secundario)	FOLIO _____

A. PARTE 1: CARACTERIZACIÓN DEL HOGAR ALLEGADO

1. Localización del hogar

Comuna	Región	Cod Anillo	Manzana	Correlativo

Nombre de calle			
Población o villa			
Número	Block / Casa	Depto	Teléfono del jefe de hogar (opcional):

P1. Tipo residencial (marcar)		
Código	Respuesta Tipo residencial	
1	Casa unifamiliar aislada	1
2	Casa unifamiliar pareada	2
3	Casa unifamiliar continua	3
4	Casa unifamiliar aislada en condominio	4
5	Casa unifamiliar pareada en condominio	5
6	Casa unifamiliar continua en condominio	6
7	Departamento edificio aislado	7
8	Departamento edificio en condominio	8
9	Pieza en casa antigua o conventillo	9
10	Mejora o mediagua	10
11	Rancho o choza	11
12	Ruca	12
13	Otro tipo	13

P2. ¿Dónde vive principalmente? Tipo allegamiento (marcar).		
Código		
1	Dentro de la casa principal	1
2	En una casa independiente de la casa principal, dentro del sitio	2
3	En ampliación de la casa principal primer piso independiente	3
4	En ampliación de la casa principal segundo piso independiente	4
Croquis allegados en el sitio para alternativa 2		

Código P.7	Respuesta	Código P.7	Respuesta	Código P.7	Respuesta
1	Ceguera o dificultad auditiva aun usando lentes	3	Mudez o dificultad en el habla	5	Deficiencia o patología mental
2	Sordera o dificultad auditiva aun usando audífonos	4	Lisiado / Parálisis	6	Dificultad psíquica o psiquiátrica

P3. Nombre de pila de los integrantes del hogar allegado de mayor a menor edad	P4. Parentesco con jefe de hogar allegado	P5. Edad en años cumplidos	P6. Sexo H=1 M=2	P7. Discapacidad	P8. ¿Está acreditado en el Registro Nacional de Discapacidad? SI=1 / NO=2	P9. ¿Tiene apellido étnico? SI=1 / NO=2	P10. Mayores de 15 años: situación ocupacional que tenía la persona el mes anterior	P11. Oficio	P12. Ingresos laborales de las personas del hogar mayores de 15 años el mes anterior (volver)
1									
2									
3									
4									
5									
6									
7									
8									
9									
10									
11									
12									
13									
14									
15									
16									

Código P.10		Código P.11	
1	Trabajando por ingreso monetario	1	Agricultor/obrero agrícola/apicultor
2	Sin trabajar, pero tiene empleo	2	Obrero industrial
3	Buscando trabajo, habiendo trabajado antes	3	Chofer/camionero/tripulante
4	Buscando trabajo por primera vez	4	Mecánico/desabollador/electromecánico
5	En quehaceres de su hogar	5	Empleado del comercio o servicios
6	Estudiando	6	Maestro u obrero de la construcción
7	Jubilado o rentista	7	Feriante
8	Incapacitado permanente para trabajar	8	Cartonero
9	Otra situación	9	Temporero (a)
		10	Prestador de servicios independiente
		11	Otro

2. Movilidad del hogar allegado

P.13 En qué comuna nació usted (Jefe de Hogar/Jefe de Núcleo Familiar Secundario)		
P.14 Desde qué año viven ustedes en esta comuna (indicar el año)		
P.15 Desde qué año viven ustedes en esta vivienda (indicar el año)		
P.16 En qué comuna y barrio vivían ustedes anteriormente (indicar)	Barrio	Comuna
P.17 ¿Por qué se cambiaron a esta comuna? (pretest) Encuestador, anotar el porqué		

3. Características socioeconómicas

P.18 Nivel educacional del jefe de hogar/ jefe núcleo familiar secundario (marcar número)		
1	Sin estudios	1
2	Básica incompleta	2
3	Básica completa	3
4	Media incompleta	4
5	Media completa	5
6	Técnico incompleto (1 a 3 años)	6
7	Universitaria incompleta o técnico completa	7
8	Universitaria completa o más	8

P.19 Categoría ocupacional del jefe de hogar/ jefe núcleo familiar secundario (marcar número)		
1	Empleador o patrón	1
2	Trabajador por cuenta propia, independiente	2
3	Asalariado, sector público	3
4	Asalariado, sector privado	4
5	Personal de servicio doméstico	5
6	Familiar no remunerado	6
7	Jubilado o rentista	7
8	Dueña de casa	8

P.20 Tiene contrato formal de trabajo el jefe de hogar/ jefe núcleo familiar secundario (marcar)	Sí=1	No=2 (pasar a preg 22)
P.21 ¿Su contrato es fijo o indefinido?	Fijo=1	Indefinido=2
Encuestador, si el contrato es a plazo fijo preguntar cuándo vence y anotar fecha de vencimiento de contrato.	mes/año	No recuerda

P.22 Usted es propietario o tiene contratado alguno de los siguientes servicios (marcar con una cruz sobre el número)		
1	Calefont	1
2	Teléfono celular	2
3	Equipo toca DVD	3
4	Computador	4
5	Conexión a Internet	5
6	Conexión a TV cable o satelital (antena parabólica)	6
7	Televisor de plasma	7
8	Refrigerador	8
9	Lavadora automática	9
10	Automóvil	10

P.23 Pensado en sus gastos mensuales, indique por favor si usted y/o su familia depende de la familia propietaria (o arrendataria) de la vivienda en el pago de las siguientes necesidades:				
1	La alimentación	No depende	Depende parcialmente (en torno al 50%)	Depende totalmente (en torno al 100%)
2	La movilización	a	b	c
3	Tratamientos médicos o remedios (salud)	a	b	c
4	La educación de los niños y/o su capacitación	a	b	c
5	Dividendo	a	b	c
6	Crédito de consumo	a	b	c

P.24 Indique ahora al revés: cuánto depende la familia propietaria (o arrendataria) de la vivienda de usted y/o de su familia en el pago de las siguientes necesidades:				
1	Su alimentación	No depende	Depende parcialmente (en torno al 50%)	Depende totalmente (en torno al 100%)
2	Su movilización	a	b	c
3	Su tratamiento médico permanente o en períodos de enfermedad	a	b	c
4	Dividendo	a	b	c
5	Crédito de consumo	a	b	c

4. Caracterización situación residencial actual

P.25 ¿Cuántas piezas tales como dormitorios, cocina, baño, living son de uso exclusivo de usted y su familia? (Nº de piezas)	Nº
P.26 De los recintos que usted me mencionó: ¿Cuántos son exclusivos para dormir? (dormitorios)	Nº
P.27 ¿Cuántas personas de solo su familia trabajan al interior de esta vivienda o sitio?	Nº

P.28 ¿Cuánto tiene que pagar usted por vivir acá mensualmente?		
1	En arriendo	
2	En cuentas (luz, teléfono, agua, etc.)	
3	En compras de supermercado o feria	
4	Otro, especificar:	
	Gasto total en pesos (Encuestador: sume y anote)	$

Nota: Si no paga anote cero

P 29 ¿Qué es lo mejor de vivir en este barrio para usted y su familia?			
1	El trabajo queda cerca	Sí	No
2	Los lugares de educación de los niños quedan cerca	Sí	No

3	El barrio es seguro	Sí	No
4	El resto de la familia vive en el barrio	Sí	No
5	(Si posee algún negocio) Los clientes y proveedores están cerca	Sí	No
6	El consultorio está cerca	Sí	No
7	Los vecinos son gente honesta	Sí	No
8	El Servipag o Sencillito está cerca	Sí	No
9	El supermercado está cerca	Sí	No
10	Hay feria semanal cerca	Sí	No
11	Hay un parque cerca	Sí	No
12	Hay centro deportivo cerca	Sí	No
13	Hay sede social cerca	Sí	No
14	Este barrio queda cerca del centro	Sí	No
15	Hay buena locomoción y llegamos rápido a todos lados	Sí	No

B. PARTE 2: PREFERENCIAS

5. Preferencias tipología residencial y de vivienda

P.30 Cuál es su preferencia con relación a las siguientes alternativas de tipos de viviendas			
1a	Casa	1b	Departamento
2a	Vivienda nueva	2b	Vivienda usada en buen estado
3a	Vivienda cercana al centro	3b	Vivienda retirada del centro
4a	Comprar una vivienda	4b	Arrendar una vivienda

P.31 De las alternativas que le leeré a continuación: ¿Qué prefiere?			
1a	Casa independiente pequeña con pequeño patio	1b	Departamento más grande con balcón y loggia
2a	Vivienda con más dormitorios	2b	Vivienda con menos dormitorios y un espacio para trabajar
3a	Vivienda con living comedor más grande y dormitorios más chicos	3b	Vivienda con living comedor más chico y dormitorios más grandes

4a	Departamento más grande sin balcón ni loggia	4b	Departamento mucho más chico con balcón y loggia
5a	Vivienda definitiva aunque pequeña	5b	Vivienda más grande sin terminaciones
6a	Casa en dos pisos con más patio	6b	Casa en un piso con menos patio

6. Preferencias localización

P.32 Le voy a leer dos alternativas, cuál se ajusta más a los planes habitacionales que tienen usted y su familia (leer alternativas)			
a	Continuar viviendo de manera definitiva en la vivienda o terreno actual	b	A futuro cambiar de vivienda y de terreno (preguntar por qué y pasar a pregunta 34)
Por qué Pretest			

P.33 Para los que respondieron a) en la pregunta anterior (vivir de manera definitiva en la vivienda o terreno actual) ¿Qué alternativas de mejoramiento de la vivienda han pensado si permanecen aquí?
Pretest Sugerir alternativas: ampliación, construir una casa atrás en el sitio, otro.

P.34 Si usted y su familia tuvieran o quisieran cambiar de vivienda, dónde preferiría(n) vivir según estas alternativas (leer):		
a	En el mismo barrio	a
b	En la misma comuna	b
c	Fuera de la comuna	c
d	Fuera de la ciudad	d

P.35 ¿Por qué elige esta opción?

P.36 Si quisiera cambiar de barrio ¿En qué barrios preferiría vivir? Indique dos preferencias en orden de preferencia. Encuestador: apuntar comuna.		
	Barrio	Comuna (para la RM no repetir comunas)
1		
2		

P.37 ¿En qué SECTOR del Área Metropolitana de (Santiago, Valparaíso, Concepción) preferiría vivir? Encuestador: mostrar plano y que el encuestado indique tres alternativas posibles. Apuntar códigos.	
Codigo 1º preferencia	
Codigo 2º preferencia	
Codigo 3º preferencia	

P.38 Cuál es su preferencia con relación a las siguientes alternativas			
1a	Vivir en departamento nuevo en el centro	1b	Vivir en casa nueva en la periferia
2a	Vivir en casa nueva en la periferia	2b	Vivir en departamento usado en el centro
3a	Vivir en departamento nuevo en el centro	3b	Vivir en casa usada en el centro

P.39 Mire los siguientes naipes y devuélvamelos ordenados en orden de prioridad: primero el que más prefiere para emprender el proyecto habitacional de su grupo familiar conciliando prioridades y preferencias pero también posibilidades realistas de gasto. Por último el naipe que menos prefiere, porque se aleja de su gusto, necesidades y posibilidades de pago. (Encuestador: anote la letra de los naipes del primero al último naipe). Encuestador:	
Prioridad 1	
Prioridad 2	
Prioridad 3	
Prioridad 4	

Prioridad 5	
Prioridad 6	
Prioridad 7	
Prioridad 8	
Prioridad 9	

C. PARTE 3: DEMANDA PROGRAMAS ACTUALES

7. Situación de demanda actual

P.40 ¿Conoce los programas de vivienda del Ministerio de Vivienda y Urbanismo?	Nada=1	Poco=2	Conoce=3	Conoce bien=4

P.41 ¿Cuáles programas de vivienda social conoce? Nombrar

P.42 ¿Sabe como adquirir una vivienda o terreno haciendo uso de los programas habitacionales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo? Indique el proceso por pasos
Pretest Paso 1: Paso 2: Paso 3: Paso 4: Paso 5:

P.43 ¿Está o no inscrito actualmente en Programas de Vivienda del Ministerio de Vivienda?	Sí=1		No=2 Pasar a preg. 47	
P.44 Si está inscrito, indique el año de inscripción				
P.45 Si está inscrito, indique el Programa				
P.46 Si está inscrito, indique la modalidad de inscripción	Individual		Colectiva	
P.47 ¿Ha postulado alguna vez?	Sí		No	
P. 48 Si no está inscrito: ¿Está ahorrando para adquirir una vivienda?	Sí		No	
P. 49 ¿Piensa postular?	Sí		No	
P. 50 ¿ Le gustaría a usted vivir en una vivienda comprada con subsidio del Ministerio de la Vivienda?	Sí	No	Depen-de del tamaño	Depende del lugar
	1	2	3	4

	Muy mala	Mala	Buena	Muy buena
P.51 ¿Cuál es su percepción respecto a la calidad de las viviendas sociales construidas por el SERVIU?				
P. 52 ¿Ha sido atendido alguna vez por la Oficina de Vivienda de su Municipio, SERVIU o Intendencia?	Sí 1	No 2		
P.53 ¿Conoce el Fondo Social de Vivienda, FSV?	Sí 1	No 2		
P:54 ¿ Ha sido contactado por alguna Entidad de Gestión Inmobiliaria Social, EGIS?	Sí 1	No 2		

P. 55 Si tuviera que vivir en departamento: ¿cuál es el monto máximo que podría pagar en gastos comunes? (Miles de $)	

P.56 Si su opción es arrendar una vivienda: ¿cuál es el monto máximo que podría pagar en arriendo? (Miles de $)	

P 57 ¿Qué mejoras le haría a los programas habitacionales del Ministerio de la Vivienda? (Encuestador anote respuestas)

Encuestador: vuelva a la página Nº 2, para hacerle pregunta Nº 12 al encuestado

Bibliografía

MIDEPLAN (2008). "Los objetivos de desarrollo del mileno". Segundo Informe del Gobierno de Chile, Santiago.

MINVU (2004). *El déficit habitacional en Chile: medición y requerimientos de vivienda y su distribución espacial*. Santiago: MINVU.

——— (2006a). *Atlas de la evolución del déficit habitacional en Chile, 1992-2002*. Santiago: MINVU. En http://www.minvu.cl/opensite_20070411164536. aspx

——— (2006b). *Grupos vulnerables, déficit habitacional y espacio público*. Santiago: MINVU.

——— (2008). "Análisis de la demanda y las prioridades habitacionales en áreas metropolitanas". Informe final de proyecto. Santiago: MINVU / CEHU.

Moser, C. (2009). "Seguridad, incorporación de la perspectiva de género y programas con enfoque de género". En *Mujeres en ciudad de violencias y derecho*, Anna Falú (Ed.). Santiago: Sur Ediciones.

ONU-Hábitat (2010). "Overview". Documento de trabajo para el Foro Urbano Mundial, Río de Janeiro, Brasil.

PULSO (2008). *Estudio análisis de la demanda y prioridades habitacionales en áreas metropolitanas de Santiago, Valparaíso y Concepción*. Santiago. Documento inédito.

Seager, J. (2009). *The atlas of women*. Londres: Earthcan.

Viviendas autoconstituidas: la satisfacción de los moradores en relación a la calidad de la edificación

I. Miriam Chugar Z.*

Resumen

La autoconstrucción es un sistema realizado con recursos técnicos y económicos limitados. Por tanto, muchas veces compromete la calidad de la edificación e influye directamente sobre la insatisfacción del usuario. El presente artículo consiste en la evaluación post-ocupación del asentamiento María Auxiliadora, localizado en la periferia de la ciudad de Cochabamba, Bolivia, e implantado mediante el sistema de autoconstrucción. El estudio fue realizado con el objetivo de conocer el grado de satisfacción de los moradores con relación a la calidad del espacio físico y el confort que promueven las viviendas autoconstruidas. La metodología empleada está fundamentada en la teoría de las representaciones sociales de Serge Moscovici, al que tomamos como el mejor abordaje para el conocimiento del saber común y de los métodos de levantamiento de datos de forma espontánea. Fueron aplicadas 116 entrevistas con preguntas abiertas y cerradas, un examen de asociación de palabras y un levantamiento físico-fotográfico. Los resultados indican que, a pesar de la satisfacción que muestran los moradores por la obtención de la casa propia como una conquista alcanzada a través de un arduo trabajo, existe insatisfacción en relación a la calidad de la edificación. Esto por la necesidad de más ambientes o porque las viviendas aún se encuentran en obras o con obras paralizadas, y consecuentemente comprometen el bienestar y confort de los usuarios. A partir de los resultados, consideramos que para mejorar la calidad de la vivienda autoconstruida es indispensable la asistencia técnica calificada tanto en el proceso del proyecto como en la ejecución de la obra.

Palabras clave: autoconstrucción, casa, moradores, satisfacción.

Abstract

The self-construction is a system made with technical and limited financial resources. Therefore, it often compromises the quality of the building and has a direct influence over the user's dissatisfaction. This article is the post-occupancy evaluation of María Auxiliadora settlement, located on the outskirts of the city of Cochabamba, Bolivia, and implemented by the system of self-construction. The study

* Programa de Posgraduación en Arquitectura de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Federal de Río de Janeiro (PROARQ / FAU / U FRJ), CAPES-Fundación y Laboratorio de Habitación-LabHab / FAU / UFRJ.

was conducted with the aim of determining the level of satisfaction among residents regarding the quality of physical space and comfort that promote self-built housing. The methodology is based on the theory of social representations of Serge Moscovici, as we took it like the best approach to the study of common knowledge and the methods for collecting data spontaneously. We applied 116 interviews with open and closed questions, a word association test and a physical-photographic survey. The results indicate that, despite the satisfaction of the residents when getting their own house as a conquest achieved through hard work, there was dissatisfaction in relation to the quality of the building. This because the need for more rooms or because homes are still at work or with work halted, consequently jeopardizing the well being and comfort of residents. From the results, we believe that skilled technical assistance is essential for improving the quality of self-constructed housing both in the design process and the implementation of the work.

Keywords: self-construction, home, residents, satisfaction.

Introducción

En Bolivia, un alto porcentaje del parque habitacional es producto de la autoconstrucción, lo cual da como resultado viviendas y grandes extensiones de barrios edificadas por la propia población. Por tanto el problema habitacional se resume al déficit cualitativo que afecta principalmente a la población de bajos ingresos y la clase media empobrecida, las cuales, ante la falta de opciones, recurren a la autoconstrucción como única alternativa de acceso a la vivienda propia. Estas viviendas, construidas por los propios usuarios por una necesidad de abrigo –muchas veces con recursos técnicos y económicos limitados–, comprometen la calidad de la edificación, pues generalmente presentan deficiencias técnicas, ya sea con referencia a la calidad de los espacios, a su forma y función, o al uso inadecuado de técnicas constructivas, materiales de construcción e infraestructura básica.

Para entender la importancia afectiva y simbólica de la vivienda se han considerado algunos autores que conceptualizan el espacio que nos abriga y protege del mundo exterior –casa– como un sentimiento de apego emocional. Así, para Sigmund Freud (1997), "la casa como vivienda constituye una substitución del útero materno, el primer alojamiento por el cual, con toda probabilidad, el hombre aún anhela, y en el cual se halla seguro y se siente tranquilo" (citado en Leite Brandão, 2005: 43). El ansia o nostalgia de aquella condición uterina, según Freud, es la que lleva al ser humano a construir su vivienda para estar tranquilo y seguro. El filosofo Gastón Bachelard, por su parte, expresa que "en la vida del hombre, la casa aleja contingencias [y] multiplica sus consejos de continuidad. Sin ella, el hombre sería un ser disperso. Ella mantiene al hombre a través de las tempestades del cielo y las tempestades de la vida. Es cuerpo y es alma. Es el primer mundo del ser humano" (Bachelard, 1989: 26).

Asimismo, Roger Lafforest define la casa como "un complemento necesario al hombre, no tanto por una cuestión de conforto, sino para garantizar la seguridad moral. Un individuo solo puede cumplir su destino social convirtiéndose en un morador, lo cual quiere decir que su personalidad solo puede desarrollarse realmente si se encuentra cubierto debajo de un techo" (Lafforest, 1991:13).

A partir de las opiniones expresadas, consideramos que la casa como vivienda es una necesidad básica e indispensable del ser humano. Es el primer espacio donde se inicia la conducta social, pues en su interior se aprende a andar, hablar, comer, mirar, preguntar, indagar, pedir, etcétera. En ese pequeño ambiente se introducen las emociones en la vida social, es ahí donde los sentimientos de afinidades y apego están presentes, aun cuando las personas residan en diferentes casas. Por tanto, "más que un edificio, la vivienda constituye un espacio de vida" (Santos, 1995: 404).

La comprensión de la vivienda no se restringe al estudio de la edificación como objeto físico, sino que envuelve varios factores –valores, preferencias, actitudes y necesidades– que cada grupo social mantiene de forma diferenciada, a la vez que se relaciona con acciones de vida prácticas que se transforman constantemente. Muchas veces estos factores están ausentes en el conocimiento científico. Por tanto, es importante considerar estos aspectos y realizar investigaciones que penetren en las actitudes intrínsecas de la población para adecuar de la mejor manera posible la rutina de vida de los futuros moradores en relación a la concepción espacial del ambiente construido.

> Lo que interesa es comprender mejor la casa popular auténtica, dentro del cuadro de nuestra sociedad, aquella construida por el propio morador. Es comprender las ansias del proletariado, las expectativas concernientes a la noción de confort y bienestar. Es saber distinguir lo que es bueno y lo que

> es ruin para una dueña de casa operaria. Es procurar vislumbrar, dentro de la simplicidad despojada de la casa popular, las constantes intencionales siempre presentes, a pesar de la pobreza y la carencia de medios (Lemos, 1994: 12).

Aspectos cualitativos en la vivienda

Espacio y función

Para establecer algunos aspectos que justifiquen la importancia del espacio doméstico para aquellos que lo habitan, fueron considerados los estudios fenomenológicos de los valores de intimidad de la casa que condensa Bachelard en su libro *La poética del espacio*, donde concluye que la relación entre habitante y espacio habitado va o debería ir más allá de la mera y simple utilización de los compartimientos. Por tanto, el espacio en la vivienda debe ofrecer condiciones para que en ella se pueda vivir y convivir en lugar de simplemente realizar funciones. Por ejemplo, la cocina, proyectada para que en ella quepan ciertos equipamientos básicos y responda a las necesidades de preparación de alimentos, puede ser, al mismo tiempo, el espacio de convivencia más representativo de la casa, pues no siempre será usado para cocinar o comer, sino también para múltiples actividades (recreación, reuniones familiares y de visitas, etcétera).

Por otro lado, es importante entender la diferencia entre espacio funcional y de convivencia para proyectar espacios adecuados y habitables que respondan a las necesidades vitales de los usuarios. Como afirma Carlos Lemos, "el eje del proyecto de la casa popular está condicionado a la perfecta comprensión de cómo deberían ser satisfechas las funciones básicas de la vivienda –reposo, estar y servicio– además de atender todas las condiciones impuestas por su destinatario" (Lemos, 1994: 52).

Habitabilidad

Según Carlos Antônio Leite Brandão,

> la habitabilidad es atributo del sujeto y del objeto, [y] surge en el encuentro vívido del habitante y de la habitación, un encuentro que no es mera contemplación, pues envuelve el uso, la atención de algunas necesidades y deseos de parte del espacio proyectado y construido, en un tiempo en que se constituye la familiaridad del espacio con aquel que lo habita (Leite Brandão, 2005: 3).

Así, el termino habitabilidad puede definirse como "calidad de lo habitable" o "posibilidad de ser habitado". Por ende, para considerar una vivienda habitable, esta debe responder a las exigencias fisiológicas, psicológicas y sociológicas de los usuarios. Las fisiológicas se expresan en el desenvolvimiento de las actividades vitales del ser humano. Las psicológicas, por su parte, están relacionadas con el aspecto emocional y simbólico, pues la forma de vivir influencia el desarrollo de la salud de los moradores. Tal vez la vivienda influencie nuestra vida mucho más por su representación simbólica, a pesar de presentarse como objeto físico construido. La vivienda mueve valores, necesidades y preferencias, conduciendo al estado de satisfacción del individuo. Sentimientos de protección, seguridad y referencia están presentes en el espacio habitado.

Por último, para satisfacer las exigencias sociológicas, es necesario considerar los valores, las preferencias, las actitudes y las necesidades de los moradores. Solo comprendiendo los elementos sociológicos presentes en la relación entre vivienda e individuo podemos concebir proyectos que se encaminen a una producción arquitectónica sustentable. En el libro *Cozinha, etc.*, Carlos Lemos indica la importancia de profundizar el conocimiento arquitectónico respecto de las relaciones sociológicas de la población.

> De las maneras de mirar la cuestión de las viviendas populares, el enfoque sociológico es el que debe merecer una mejor atención de planificadores por englobar la mayor suma de datos todavía no bien interpretados o com-

prendidos, además de aquellos que con certeza todavía son desconocidos y los nebulosamente sospechados (Lemos, 1994: 11).

Confort y bienestar

El bienestar varía conforme las diferencias culturales, las costumbres, los hábitos e inclusive la edad, pero siempre gira en torno a un único núcleo: la habitabilidad. Producir habitabilidad para generar bienestar va más allá de la constitución de la forma que abriga el hábito cotidiano, pues no solo depende del confort funcional dado por la vivienda, sino que implica, también, dotar de límites reales, simbólicos o imaginarios a un territorio en el cual nos sentimos seguros y protegidos. Así, la habitabilidad plena se da cuando lo real, lo simbólico y lo imaginario se integran, mientras que el malestar se manifiesta cuando estamos en un lugar que nos provoca inseguridad, nos deja perturbados, no acogidos, o cuando nos sentimos amenazados de alguna forma.

El bienestar doméstico es una necesidad humana fundamental que está profundamente enraizada en las personas. Considerando que la vivienda es un espacio indispensable para desenvolver ese bienestar del hombre, para habitar se debe tener una vivienda satisfactoria que responda a las necesidades del grupo social al que se pertenece.

El termino confort es objetivo y subjetivo, pues incluye diversos aspectos de sentido –privacidad, convivencia, bienestar físico y emocional–, unos más profundos que otros, los cuales contribuyen para crear la atmósfera de tranquilidad interior que propicia el confort. Witold Rybczynski (1996: 231) explica que el "confort" es una condición en que se evita el "des-confort". Muchos cientistas del comportamiento concluyen que, como las personas solo sienten el des-confort, el confort como fenómeno físico no existe, o, más bien, es el sentimiento generalizado de bienestar el que no puede ser cuantificado.

Así, las palabras confort y bienestar expresan la sensación de satisfacción que surge cuando se disfruta del propio ambiente físico. Por tanto, el concepto de confort aplicado en este contexto puede ser entendido como la evaluación de las exigencias humanas basadas en el principio de que,

cuanto mayor sea el esfuerzo de adaptación del individuo en un ambiente construido, mayor será su sensación de des-confort.

Metodología

La metodología empleada para este estudio fue desarrollada en el Laboratorio de Habitación LabHab / PROARQ / FAU / UFRJ en 2004, fundamentalmente sobre la teoría de las representaciones sociales de Serge Moscovici (2003) para realizar pesquisas de análisis posocupación. Se realizaron varios estudios de caso en ese ámbito. Como investigadora, participé en los siguientes: el conjunto residencial CAFUNDA, las favelas Pereira da Silva y Nueva Esperanza, en Río de Janeiro, y la comunidad María Auxiliadora en Cochabamba, en Bolivia.

La teoría de las representaciones sociales es suficientemente clara y propicia para apoyar y mantener un creciente cuerpo de investigaciones a través de la psicología social; y contribuye a la comprensión de un amplio cuerpo de fenómenos sociales y al entendimiento público de la ciencia y las ideas populares sobre diversas áreas del saber.

La teoría de las representaciones sociales nos ofrece un referencial interpretativo para tornar las representaciones visibles y no elegibles en formas de práctica social, y viene a explicar el sentido que atribuimos a los diferentes objetos a partir de nuestra experiencia personal, nuestras informaciones, nuestros saberes, nuestras imágenes y creencias, constituyéndose así en una forma de conocimiento específico –el saber del sentido común– orientada a la comunicación, la comprensión y el dominio del entorno social y material (Jodelet, 2001, citado en Moscovici, 2003).

Toda representación se construye en la relación del sujeto con el objeto representado, siendo, así, imposible comprender a este último como un proceso cognitivo individual, ya que se produce en el intercambio de las relaciones y comunicaciones sociales. Como dice Denise Jodelet, se trata de "una forma de conocimiento, socialmente elaborada y compartida teniendo una intención práctica que acude a la construcción de una realidad común a un conjunto social" (Jodelet, 2001: 8).

Procedimientos metodológicos

El estudio se desarrolló en dos fases: primero se realizó el levantamiento de campo del área de estudio, y posteriormente se sistematizó y analizó la información obtenida. Es importante enfatizar la importancia de la triangulación de los diferentes procedimientos metodológicos para la obtención de los resultados.

Levantamiento de campo

El levantamiento de campo se efectuó en la comunidad autoconstruida María Auxiliadora. La definición de esta como área de estudio respondió a los siguientes criterios:

- Se trata de una comunidad organizada en torno a la dimensión de género: un grupo de mujeres, buscando resolver la falta de vivienda, recorrió un largo camino desdoblando esfuerzos para realizar el sueño de conseguir una casa propia.
- Los terrenos fueron adquiridos con recursos propios e implantados en función de un anteproyecto planificado en áreas irregulares, fuera del tejido urbano.
- La comunidad fue autoconstruida, por los propios pobladores, desde su implantación hasta la apertura de calles, instalación de infraestructura, construcción de equipamientos comunitarios y edificación de viviendas.
- La comunidad presenta diferentes tipologías de viviendas, en mayor porcentaje la denominada "medias aguas".

Las técnicas utilizadas para la colecta de datos fueron las siguientes:

- Visitas de reconocimiento y observación del lugar, a fin de entender mejor la realidad de la comunidad y verificar los aspectos relativos a la apropiación de espacios.
-

- Participación en reuniones programadas con los representantes, para conocer la historia y evolución de la comunidad.
- Entrevistas grabadas, dirigidas a las representantes y a moradores claves de la comunidad.
- Entrevistas aplicadas a un morador por familia, utilizando como instrumento de recolección de datos un cuestionario.
- Levantamiento físico y registro fotográfico de las viviendas y el entorno inmediato.

Se aplicaron 116 cuestionarios: 86 a moradores con familias establecidas en el lugar y treinta a personas con viviendas en fase de construcción, estas últimas seleccionadas de forma espontánea. El cuestionario fue estructurado en cuatro partes, con diferentes tipos de preguntas para establecer un sistema complementario que facilitara la interpretación de los resultados con mayor seguridad. La primera parte estaba relacionada con la vivienda, y contenía un examen de evocación de palabras. La segunda parte estaba constituida por preguntas abiertas con el fin era evaluar el espacio físico-funcional de la vivienda. La tercera parte envolvía un registro de las características socioeconómicas y demográficas de los moradores; y la cuarta y última comprendía el levantamiento físico y el registro fotográfico del ambiente construido. La preguntas fueron construidas para conocer los diferentes aspectos de la vivienda –tanto funcionales, espaciales y de uso y confort, como técnicos y constructivos– y las características socioeconómicas de cada familia.

El procedimiento de jerarquización de las evocaciones por orden de importancia concedidas por los pobladores y las respuestas complementarias fueron datos importantes que posibilitaron la comprensión de cómo se presenta la imagen de casa en la mente de los moradores de la comunidad María Auxiliadora. Así, 56% del grupo entrevistado relacionó casa con vivienda, generando, para ello, tres categorías: vivienda/casa, vivienda/casa propia y vivienda/casa concluida.

Vivienda/casa

Es una conjugación que fue enunciada como una necesidad indispensable para el hombre, un lugar para vivir, un lugar íntimo donde se desenvuelve la familia y un lugar de reposo y descanso. Por tanto, para los moradores de la comunidad, la casa es un espacio vital e imprescindible para la existencia, un bien primario, un lugar donde se desenvuelve la vida privada de la familia, donde se desarrolla una gran cantidad de funciones vitales –recreación, reposo y servicios sociales y culturales–, y donde la familia se desenvuelve física, emocional y espiritualmente.

Vivienda/casa propia

Es una conjugación enunciada como un lugar para vivir con tranquilidad. Los moradores expresan esta idea porque consideran que no tendrán más gastos por alquiler. Manifiestan que la casa propia es para vivir con libertad, pues consideran que quedan libres de terceras personas que regulan los usos de servicios básicos y la apropiación de espacios libres (patio). Cuando lo ven como un sueño de familia, es porque para ellos la casa propia representa un espacio que proporciona abrigo, resguardo, protección, seguridad, confort y estabilidad, aspectos que todo ser humano necesita para desenvolverse satisfactoriamente. La casa propia es un bien que transforma a su usuario en sujeto protagonista de la economía que lo rige o desenvuelve, y que resulta esencial para la dignidad de todo ser humano. Como expresa Roger Lafforest, "la casa es un complemento necesario para el hombre, no tanto por el confort, sino para garantizar la seguridad moral" (Lafforest, 1991, citado en Bergan, 2005: 60).

En este contexto, el sueño de la casa propia, para los moradores de María Auxiliadora, significa un desafío que ya ha sido conquistado. Corroborando este aspecto, un morador entrevistado expresaba que "la casa propia transmite seguridad". Por tanto, la propiedad privada, además de transmitir seguridad psicológica, contribuye al bienestar y, consecuentemente, a la salud de los moradores. En este sentido, la casa propia se transforma en

una misión de vida. Para muchas personas, pagar alquileres parece ser un suplicio no solo económico, sino también psicológico, lo cual se confirma con la manifestación de un morador al expresar que "la casa propia es importante para vivir sin pagar alquiler". Con ello, concluimos que la casa propia es un bien que alimenta la seguridad y el estado de tranquilidad en el actual contexto sociocultural de los moradores de María Auxiliadora.

Vivienda/casa concluida

Cuando los moradores expresan la idea de "casa concluida" y la complementan con las palabras "para tener un mínimo de confort", manifiestan su satisfacción en relación a la calidad de la edificación autoconstruida. En el levantamiento de campo, observamos que el 90% de las edificaciones presenta algún tipo de deficiencia en relación a espacio, confort o infraestructura básica. Muchas viviendas se encuentran en obra gruesa o con obras inacabadas, de las cuales se desprenden residuos y generan polvo y suciedad. Existen otras simplificadas en un ambiente de uso múltiple con un baño provisional adjunto tipo medias aguas.

Todas estas manifestaciones se muestran representativas en la relación empírica entre el morador y la vivienda; a su vez, resaltan los valores y las necesidades cotidianas de la comunidad María Auxiliadora, a través de dos sentidos vinculados a la casa: uno relacionado con el espacio físico y el otro asociado al estado simbólico. Los dos son dependientes entre sí y traducen los resultados con referencia a la calidad del espacio, las formas de apropiación y las necesidades físicas presentes en la vivienda.

La casa y su relación con el espacio y el confort

Para los moradores, esta relación expresa las condiciones del espacio físico construido. Así, cuando evocaban la palabra obra, enunciaban manifestaciones actuales e inmediatas, propias de las necesidades presentes en su vivir cotidiano. Este enunciado fue complementado con términos como:

"cocina", "baño" y "sala", ambientes mínimos de lo que se considera una casa adecuada.

Por tanto, la relación de vivienda con obra expresa las necesidades del momento actual –ampliar espacios, construir más ambiente y concluir las obras–. La demanda de más espacios construidos está relacionada con los siguientes ambientes: cocina (ambiente indispensable para preparar los alimentos), baño (ambiente imprescindible y esencial para cuidar la higiene personal, consecuentemente la salud, y también para realizar las necesidades fisiologías), sala (ambiente de convivencia familiar, de recreación y lugar de reuniones de la familia y los amigos). Por otro lado, algunos moradores manifestaron que muchas familias viven en espacios reducidos, a veces incluso de un solo ambiente, donde realizan todas sus actividades –estar, reposo y servicios–, con lo que se genera una superposición de actividades. Otros moradores revelaron que las obras inconclusas provocan des-confort en las familias.

Corroborando estos enunciados, un morador manifestaba que "la casa terminada y amueblada es confortable"; y otro dijo que "la casa, cuando tiene muros perimetrales, ofrece privacidad y seguridad para la familia".

Las siguientes imágenes muestran algunas de estas características.

Fotografía N.° 1
Tipología de vivienda (medias aguas): un ambiente múltiple y baño

Fuente: Autora

De acuerdo al levantamiento físico realizado en campo, la comunidad presenta tipologías de lotes con superficies de 200 a 300 m^2, de formas rectangulares (10 x 20 m) y pendiente media. Por tanto, los espacios es-

tán adecuados para la edificación de diversas tipologías de proyectos. Sin embargo, las formas de apropiación de espacios, incluso desde el emplazamiento de la construcción en el área del terreno, presentan deficiencias físicas y constructivas desde el punto de vista técnico, probablemente por la falta de planificación del proyecto o de una orientación técnica calificada. Consideramos que estos aspectos generan pérdidas económicas irreversibles para los propietarios de los inmuebles.

Existe un principio general (orden) que orienta el proceso del proyecto en relación a lo que se considera una "buena casa" y al conjunto de elementos que la configuran: la disposición de los ambientes siempre se organiza de acuerdo a un tipo de intención (ordenación) que obedece a una determinada configuración capaz de expresar los valores y el tipo de vida de sus habitantes, además del modelo de orden que confiere sentido al espacio, la configuración y el entorno exterior.

La vivienda confortable

Considerando que la palabra confort tiene connotaciones objetivas y subjetivas, es evidente que contiene diversas categorías de sentido –privacidad, convivencia, bienestar físico y emocional, etc.–. Por tanto, el confort aplicado en este contexto puede ser entendido como una evaluación de las exigencias humanas dentro del ambiente construido.

Así, para determinar el grado de satisfacción de los moradores, se plantearon dos preguntas abiertas y complementarias, a las que nos referimos a continuación.

En su opinión, ¿que es vivir con confort?

Los enunciados referentes a esta pregunta fueron diversos. Las respuestas más representativas manifestaron que vivir con confort es tener todos los ambientes básicos en la casa, tener comodidad y estabilidad, tener casa propia (para tener independencia y tranquilidad), y tener espacio y como-

didad. Como se observa, el conjunto de respuestas expresa las necesidades y aspiraciones presentes en el cotidiano de los moradores, condicionado este a aspectos relacionados con la obtención o posesión del inmueble.

Otro grupo de moradores usó términos simbólicos como: vivir con confort es "vivir con la familia en paz y amor", "vivir con dignidad", "vivir sin problemas" y "vivir de forma satisfactoria". Y un grupo menor manifestó que vivir con confort es "vivir en un lugar limpio".

¿Que le gustaría mejorar en su casa? ¿Por qué?

Con referencia a esta pregunta, los moradores manifestaron las necesidades físicas de la vivienda asociadas con obras no concluidas, lo cual refleja la falta de bienestar. El 50% de los moradores respondió la pregunta diciendo que les gustaría mejorar toda la casa para mejorar el bienestar de la familia y para vivir con dignidad. Como podemos ver, estas expresiones comprenden aspectos simbólicos. Otro grupo de moradores afirmó que les gustaría mejorar la cocina y el baño, porque todavía no habían sido concluidos, pues los ambientes acabados y amueblados son confortables. Otros manifestaron que les gustaría construir más ambientes o ampliar los espacios. Estas afirmaciones están asociadas específicamente con el espacio construido. Un grupo más pequeño de moradores aseguró que les gustaría mejorar el patio o jardín, la obra fina y los acabados, mientras que otros dijeron que querían construir los muros perimetrales. Estas manifestaciones se justificaron con la siguiente expresión: la casa se encuentra en obra o aún no ha sido concluida.

Las visitas de campo confirmaron lo dicho, pues observamos que 90% de las edificaciones no presentaba revestimiento externo y 50% no tenía revestimiento interno, en la mayoría de los casos por falta de recursos económicos. Por otro lado, muchas viviendas aún se encontraban en fase de construcción o en obras paralizadas, por lo que generaban des-confort para los moradores.

De acuerdo a todo lo expuesto, consideramos que el confort estético no afecta solamente la preservación física de la vivienda, pues el individuo

sufre al percibir que su hogar no atiende a las expectativas estéticas y de confort visual del paisaje urbano. La búsqueda de belleza es natural en el ser humano, y los efectos contrarios producen insatisfacción. En su libro *Arquitectura: forma, espacio y orden*, Francis Ching argumenta sobre la importancia de la organización de las formas de una edificación, y cómo estas pueden influir en un desarrollo cualitativo del bienestar mental.

> En cuanto arte, la arquitectura es más que la satisfacción de exigencias puramente funcionales de un programa constructivo. Fundamentalmente, las manifestaciones físicas de la arquitectura acomodan la actividad humana. Aun, el arreglo y la organización de las formas y espacios también determinan la manera en que la arquitectura puede promover iniciativas, traer respuestas y comunicar significados (Ching, 1998: 37).

Conclusiones

De acuerdo a los resultados obtenidos, los moradores de la comunidad María Auxiliadora se encuentran satisfechos por la obtención y posesión de una casa propia, pese a las condiciones precarias de habitabilidad y la falta de confort, pues lo consideran una conquista alcanzada a través de un arduo trabajo. Respecto al grado de satisfacción con relación a la calidad de la edificación, la mayoría de los moradores se encuentran insatisfechos debido a diferentes factores que interfieren en el bienestar de la familia, sea por la necesidad de más ambientes o porque las viviendas aún se encuentran en obras o con obras paralizadas, desprendiendo residuos, polvo, suciedad, etcétera.

Además de las deficiencias encontradas en la apropiación de espacios y las características funcionales del proyecto, las inversiones en la construcción de las viviendas fueron costosas. Consideramos que esto probablemente se deba a la falta de un proyecto planificado y de asistencia técnica calificada.

Considerando que la vivienda debe proporcionar un estado de bienestar pleno, el poder de protección psicológico de la casa debe estar influenciado proporcionalmente por la calidad del confort físico/espacial. Así, vivir en un espacio físico bien proyectado, además de desarrollar las

cualidades simbólicas de la casa, colabora para el desenvolvimiento saludable del estado psicológico y fisiológico de los moradores.

Una casa de un proyecto planificado tiene la posibilidad de presentar calidad espacial y funcional, y, consecuentemente, ofrecerá confort y bienestar a sus moradores. Además de evitar riesgos, esta condición reducirá los costos de construcción y facilitará la legalización de la obra, al posibilitar que sus propietarios se tornen sujetos de crédito.

Consideraciones finales

En muchos países de América Latina, la autoconstrucción es la única alternativa de acceso a vivienda propia. Estas viviendas autoconstruidas generalmente son fabricadas con recursos técnicos y económicos muy limitados, lo que compromete la calidad de la edificación. Por tanto, creemos que la asistencia técnica pública y gratuita sería una solución para disminuir el déficit cualitativo de la vivienda.

Consideramos, asimismo, que esta asistencia debe incluirse en la Constitución Política del Estado como un derecho del ciudadano que permita a la población de bajos recursos tener servicios gratuitos de arquitectura, urbanismo e ingeniería (elaboración de proyectos y ejecución de obras de construcción, ampliación o reforma de viviendas, etcétera).

La asistencia técnica calificada, además de agregar calidad, seguridad y belleza a la ciudad, contribuiría a garantizar la eficacia de las políticas públicas de salud y educación, al reducir los riesgos de desastres y violencia urbana. De esta forma, los beneficios pueden ser integrales, de la vivienda al barrio y del barrio a la ciudad, con lo que, consecuentemente, la población se vería beneficiada, con mejores barrios para vivir, y viviendas en armonía con el terreno, el vecindario y el espacio público. La asistencia técnica calificada permitiría, también, mejorar, de forma gradual, la calidad de la vivienda, así como reducir los costos de construcción –racionalizando recursos con menos desperdicio y menos impacto ambiental– y generar más fuentes de trabajo.

Bibliografía

Bachelard, Gastón (1989). *A poética do espaço*. São Paulo: Martins Fontes.

Bergan, Kurt (2005). "Casa saudável: um estudo sobre os sentidos da moradia. Estudo de caso: conjunto Pedro I, Realengo, Rio de Janeiro". Tesis de Maestría en Ciencias de la Arquitectura, Universidad Federal de Río de Janeiro.

Ching, Francis (1998). *Arquitetura, forma, espaço e ordem*. São Paulo: Martins Fontes.

Jodelet, Denise (Org.) (2001). *As representações sociais*. Río de Janeiro: UERJ.

Lafforest, Roger (1991). *Casas que matam*. São Paulo: Ground LTDA.

Leite Brandão, Carlos Antônio (2005). "Habitabilidade e bem estar". En *II Seminário Arquitetura e Conceito*. Volúmen 1: 1-6. Belo Horizonte: Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG.

Lemos, Carlos (1994). *Cozinhas, etc*. São Paulo: Perspectiva.

Moscovici, Serge (2003). *Representações socias: investigação em psicologia social*. Petrópolis / Río de Janeiro: Vozes.

Rybczynski, Witold (1996). *CASA: pequena história de uma idéia*. Río de Janeiro: Record.

Santos, M. (1995). *Requisitos e critérios para a análise e avaliação da eficácia de projetos e programas de habitação popular no Brasil*. Río de Janeiro: Anais do Entac.

Capítulo IV

Políticas públicas de vivienda en cuatro países de Latinoamérica

Nota introductoria al Capítulo IV

Víctor Delgadillo*

Las políticas públicas nos remiten a *la política* y, en estricto sentido, *son política*. La definición de las políticas públicas es el resultado de un conjunto de factores diversos, entre los que podemos mencionar la doctrina e ideología de los grupos que detentan el poder, la correlación de fuerzas políticas que se disputan ese poder en beneficio propio o de las colectividades (según los intereses que representen), las presiones sociales (organizadas o no) que empujan a las autoridades a atender (así sea de manera represiva) los problemas y las necesidades sociales, así como las negociaciones que se establecen entre actores y movimientos sociales con los actores políticos (el poder ejecutivo y el legislativo, y los partidos políticos) y entre los distintos niveles de gobierno.

La política estatal –nos lo recuerda Pablo Vitale en su artículo– "nunca es neutra". En este sentido, las políticas públicas (como las leyes y las ordenanzas urbanas) expresan una visión sobre el desarrollo económico y social y el orden urbano, y sobre cómo estos se alcanzan, o se pueden o deberían alcanzar. Sin embargo, de ninguna manera puede hablarse de un determinismo establecido, pues las políticas públicas responden a programas de gobierno y a coyunturas cambiantes, así como a visiones progresistas o conservadoras que pueden emanar de gobiernos que se etiquetan ideológicamente en un bando distinto. Asimismo, en el discurso y en los objeti-

* Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y Sistema Nacional de Investigadores de México.

vos perseguidos, las políticas públicas –como las legislaciones– pueden ser vanguardistas o muy generosas, aunque en la práctica resulten inoperantes, irrealizables o simplemente no se ejecuten de esa o de ninguna forma.

En la era de la globalización de la economía capitalista neoliberal, las políticas públicas son definidas en un marco que rebasa la escala local y nacional para abarcar la esfera internacional. Así, hay gobiernos y países, como México y Chile, que aplican con esmero las recetas que les dictan los organismos financieros internacionales –de acuerdo al Consenso de Washington–. En cambio, otros gobiernos locales y nacionales establecen otros énfasis en las políticas públicas que impulsan. En el tránsito del Estado benefactor al Estado neoliberal (cuya máxima expresión es la apertura económica, los acuerdos de libre comercio y la formación de bloques económicos regionales) asistimos, desde la década de 1980, e incluso en algunos países antes, al desmantelamiento de las políticas sociales que fueron construidas por el Estado interventor. Los artículos que se presentan en seguida muestran, con distintos énfasis, la transformación de las políticas urbanas de vivienda impulsadas por un Estado que dejó de ser constructor para ser *facilitador* de la producción habitacional y de los negocios privados.

En efecto, la gran transformación en las políticas públicas de vivienda que ocurrió en la región desde las décadas de 1980 y 1990 limita las atribuciones del Estado a garantizar el suministro de recursos financieros directos o a través de subsidios al sector privado, para que este construya soluciones habitacionales para la población de bajos ingresos. Así, los subsidios focalizados (como los "bonos de vivienda familiares" en Costa Rica) son otorgados por el Estado para que la población de bajos ingresos pueda resolver sus necesidades habitacionales en el mercado.

Los artículos que integran este capítulo hacen un breve recorrido histórico a propósito de la evolución de las políticas públicas, las leyes, las normativas, las acciones y las instituciones públicas creadas en el pasado para atender los problemas habitacionales, pero también reconocen que dichas políticas fueron incapaces de resolver las necesidades de vivienda de la población de bajos ingresos. A su manera, los artículos también exponen cómo fue concebida la problemática habitacional en el pasado y la cambiante reacción oficial sobre los asentamientos precarios que la población de

bajos ingresos ha construido para resolver sus necesidades de alojamiento: el rechazo oficial inicial que coexistía con una cierta tolerancia o permisividad ante la falta de recursos para confrontar esa problemática, las iniciativas de erradicación (en Costa Rica y Argentina) con o sin alternativas de realojamiento, el reconocimiento y el posterior mejoramiento. Así, asentamientos humanos 'marginales', 'ilegales', 'irregulares', etc., que en algún momento fueron concebidos como un problema social y un cáncer que había que extirpar, en otros momentos se presentan, si no como una solución, sí como un hecho irreversible que, al menos, hay que "ordenar" y mejorar.

Asimismo, los siguientes estudios denuncian y comentan los resultados de las políticas neoliberales. Como la lógica del sector privado y del mercado no es la satisfacción de los derechos humanos, sino la búsqueda de lucro, por este afán de maximizar las ganancias se sacrifica la calidad y la ubicación de las viviendas, de lo que resulta –de acuerdo a Franklin Solano– que se construye vivienda pero se destruye la ciudad. Las "soluciones habitacionales" de la población de bajos ingresos se ubican en las periferias urbanas, donde el suelo es más barato; con ello, la segregación socioespacial se profundiza y los pobres –quienes más necesitan de la ciudad– son los más perjudicados para vincularse a ella. Peor aún, esas políticas habitacionales, que responden a intereses mercantiles, muestran su ineficacia al mantener elevados índices de déficit habitacional a razón de los gruesos grupos de pobres excluidos de ese mercado de vivienda. De acuerdo a Magela Cabrera, la acción del Estado –que permite el lucro y la especulación del suelo– conduce a acentuar la segregación socioespacial y a expulsar a los más pobres a barrios segregados, periféricos y mal servidos, mientras que las tendencias económicas recientes profundizan la inequidad y la polarización socioeconómica.

Así, después de siete o más décadas de aplicación de políticas públicas para atender las necesidades de vivienda de la población, en Costa Rica, en el año 2005, el 3,5% de los hogares del país vivía de forma precaria y había un déficit cualitativo y cuantitativo de 200 mil viviendas. A su vez, para 2008, en Panamá el déficit habitacional era de 125 mil viviendas.

Los trabajos que se presentan en esta sección, además de tratar los temas señalados, ponen énfasis específicos que se detallan a continuación.

El artículo de Franklin Solano analiza un reciente programa de mejoramiento barrial en San José de Costa Rica –denominado "bono colectivo"–, que tiene por objeto atender aspectos esenciales del hábitat y de la inclusión social, pero no construye viviendas. Se trata de un tipo de política pública que se aplica desde la década de 1990 en países como Chile, Brasil y Argentina, pero que recientemente se ha trasladado a Centroamérica y a México. Las bondades de esta política son varias. Por un lado, se atiende a un mayor número de familias (cuatro veces más, según nuestra lectura de este texto) con los mismos recursos públicos; y por otro lado, se mejoran los asentamientos humanos carentes de servicios e infraestructura urbana. Sin embargo, el autor también menciona un conjunto de aspectos críticos en la realización de esta política, como las diferencias entre los distintos niveles de gobierno, que conducen a la no implementación de la misma en asentamientos calificados como "no gratos", y la carencia de participación de los pobladores para que la política responda de mejor manera a sus necesidades y prioridades.

La contribución de Verónica Martínez analiza las relaciones conflictivas entre el Estado y los actores sociales demandantes de vivienda, las cuales condujeron a la construcción de determinadas instituciones locales de vivienda en la ciudad de Monterrey, en México. El período de estudio –la década de 1970– refleja una realidad relativamente reciente, pero que ya no corresponde a la época actual: se trata de la última década del Estado benefactor (después vendría la "década perdida", y con ella, el tránsito al Estado neoliberal), y en ese momento esa ciudad, ese estado y todo ese país eran gobernados por un partido único de Estado en el que los únicos canales de participación ciudadana estaban corporativizados.

El artículo de Magela Cabrera califica como una "senda zigzagueante" las políticas sobre el hábitat y la vivienda realizadas durante los últimos cien años en Panamá, pues, a su juicio, estas abarcan enfoques asistencialistas, focalizados, y siempre de escaso alcance cuantitativo, los cuales ni disminuyeron el déficit habitacional ni mejoraron las condiciones de habitabilidad de la población de bajos ingresos. Este estudio analiza, también, el crecimiento de la pobreza urbana y de la ciudad informal en la capital panameña, y enfatiza la capacidad constructora de la población de bajos

ingresos, la cual, en el marco de sus posibilidades y recursos, a finales de la década de 1980 había construido un parque habitacional que equivalía al 58% de la vivienda construida con financiamiento público en la década de 1970 a 1980. Este artículo se propone, además, desenmascarar la lógica de las políticas del hábitat que se supeditan al sistema mercantil y se desligan de las necesidades de la población.

Finalmente, el texto de Pablo Vitale analiza las políticas públicas cambiantes que, desde hace más de ochenta años, se han dirigido a las "villas miseria" de Buenos Aires, Argentina, con énfasis en la reciente evolución que, a través de procesos judiciales y jurídicos, busca el reconocimiento (y su posterior mejoramiento) del hábitat popular de la población de más bajos ingresos en esa capital rioplatense. El autor reconoce que, desde el retorno de la democracia a Argentina, se ha ido construyendo, paulatinamente, un marco jurídico generoso en materia de derechos humanos y ordenamiento urbano, el cual ha beneficiado a la población de las villas (únicos territorios de la capital argentina donde se presentan tasas de crecimiento demográfico positivas y altas). Sin embargo, también se pregunta si no asistimos a un momento en que los procesos de judicialización y "juridificación" conducen a una gestión individualizada de este tipo de asentamientos humanos.

Este último artículo cita un bellísimo y terrible libro (*Merecer la ciudad*, de Oscar Ozlak) que debería formar parte de la enseñanza del urbanismo del siglo XX en todas las universidades de América Latina. El título del libro se refiere a la visión que la dictadura militar argentina (1976-1983) tenía sobre vivir en la bella capital conosureña: la ciudad no es para cualquiera, sino para el que puede y tiene recursos económicos para vivir en ella. ¿No será que el sueño de ese orden concebido por los militares se realiza en la era neoliberal, ahora bajo las reglas de las democracias representativas y el libre mercado? Actualmente, en muchas partes del mundo, la ciudad –o al menos sus partes más bellas e interesantes– es para quien puede pagar por vivir allí. Así, los centros históricos y las áreas urbanas centrales de las capitales regionales y nacionales "pierden" población, al tiempo que algunas ciudades –como México y Buenos Aires– presentan un "equilibrio demográfico" –pues aparentemente no sufren incrementos de población–,

aunque sus respectivas áreas metropolitanas sí presenten saldos demográficos positivos. En esos casos, la población de bajos ingresos se desplaza a las periferias urbanas (partidos o municipios conurbados) porque no puede pagar por vivir en una ciudad cada vez más cara.

La ciudad concebida como un lugar de coexistencia, de diversidad socioeconómica, de heterogeneidad cultural y de libertad individual y social es cada vez más un lugar para la realización de negocios privados. Sin embargo, frente a esta visión, en las ciudades latinoamericanas hay muchos actores civiles y movimientos sociales que luchan por conquistar el derecho a la misma. Pues la ciudad es –hay que insistir– un producto social y un bien de disfrute colectivo.

Construyendo viviendas y destruyendo ciudades

Franklin Solano Castro*

Resumen
La construcción de viviendas, y no de viviendas "informales" o tugurios sino de viviendas "formales", con el financiamiento del Estado, ha ido generando un proceso destructivo de las ciudades. La dinámica de construcción de viviendas de las últimas décadas, carente de planificación y articulación con las ciudades, ha propiciado el crecimiento de una mancha urbana desestructurada, contradictoria y destructiva de las funciones y expectativas que se tienen sobre la ciudad. El Programa de Mejoramiento de Barrios se erige como una alternativa para mitigar las deficiencias de proyectos de vivienda carentes de obras y servicios esenciales de ciudades modernas y de asentamientos humanos que garanticen una buena calidad de vida de sus pobladores.

Palabras clave: vivienda, asentamientos humanos, desarrollo urbano, ciudad, política de vivienda, mejoramiento de barrios.

Abstract
The construction of houses and not of "informal housing" or shantytowns but of "formal" housing with State financing, has been generating a destructive process in cities. The dynamic of housing construction of the last decades, lacking in planning and articulation with cities, has fostered the growth of an unstructured urban stain, contradictory and destructive towards the functions and expectations people have of the city. The Neighborhood Improvement Program stands as an alternative to mitigate the deficiencies of the housing projects, which lack the essential infrastructure and services of modern cities and of human settlements that guarantee a good quality of life to its inhabitants.

Keywords: housing, human settlements, urban development, city, housing policy, neighborhood improvement.

* FUPROVI / FLACSO-Costa Rica.

Introducción

En este artículo se realiza un breve y pionero análisis sobre las circunstancias que rodean la creación del llamado "bono colectivo" en Costa Rica, el cual es un instrumento que traslada fondos públicos para llevar a cabo proyectos de mejoramiento de barrios. Aunque, desde hace algunos años, en varios países de América Latina se desarrollan programas de mejoramiento de barrios (PMB), esta experiencia es nueva en el país: se inició en 2007 y su ejecución, con un dilatado avance, se ha estado dando desde 2008.

En el documento, se hace un rápido recorrido por los antecedentes de la intervención pública en materia de vivienda, especialmente en los sectores populares, para visualizar cómo, a partir de la década de los ochenta, hubo un auge de la tendencia a que el mercado sea el encargado de solventar las necesidades de vivienda de estos sectores, dando como resultado un proceso sostenido de construcción de viviendas que no contempla las necesidades de un hábitat adecuado, con condiciones de calidad para los pobladores. Como efecto directo, se ha generado un proceso paulatino de destrucción de la ciudad.

En este contexto, el bono colectivo se presenta como un instrumento para llevar a cabo procesos de mejoramiento de barrios, con la finalidad de saldar los vacíos que ha dejado la ausencia de una verdadera política de vivienda y asentamientos humanos orientada a las necesidades residenciales de la población y a mejorar la calidad y el funcionamiento de la ciudad.

Antecedentes

Los problemas habitacionales en Costa Rica no son nuevos. Desde la primera mitad del pasado siglo XX, el Estado, por medio de diferentes instituciones públicas, ha tenido que intervenir sobre el sector vivienda y asentamientos humanos para enfrentar las carencias existentes, particularmente en los sectores populares. Esta situación ha llevado a la creación de instituciones, programas, leyes, acciones y normativas que permiten, desde la esfera del apoyo estatal, atender el problema de vivienda para cada

uno de esos momentos. Sin embargo, las respuestas desde el Estado no han permitido encontrar soluciones satisfactorias, por lo cual cada cierto tiempo se repite el proceso de creación de un ente nuevo, una ley nueva o un decreto nuevo, siempre con el afán de que sea la solución buscada para el problema de la vivienda.

En 1930 se creó la Junta Nacional de la Habitación, cuya finalidad era dotar de vivienda a los sectores desposeídos. En la década de 1940, período de importantes transformaciones sociales en el país, en la recientemente fundada Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), se creó el Departamento de Vivienda, entidad destinada a apoyar al sector de trabajadores (cotizantes) para que obtuvieran sus viviendas.

En la década siguiente, concretamente en 1954, se creó el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). Dicha institución era la encargada de producir, orientar y velar por el desarrollo urbano del país, especialmente de la región central, la más poblada y concentradora de servicios (educación, salud, agua, electrificación), industrias, transporte, etc. Además, uno de sus objetivos era crear condiciones de acceso a vivienda para sectores medios y bajos, por medio de programas de ahorro y crédito. La Ley Orgánica del INVU señalaba lo siguiente:

> Proporcionar a las familias costarricenses que carezcan de alojamiento adecuado y, en las condiciones normales, de los medios necesarios para obtenerlo con sus propios recursos, la posibilidad de ocupar, en propiedad o en arrendamiento, una vivienda que reúna los requisitos indispensables a efecto de facilitar el desarrollo y la conservación de la salud física y mental de sus moradores. De manera preferente, deberá atenderse el problema de la clase de más bajos recursos de la colectividad, tanto en las ciudades como en el campo (Asamblea Legislativa. Ley 1 788, 1954).

La creación del INVU no fue suficiente para responder a una demanda creciente de vivienda de los sectores con ingresos bajos. Por esa razón, en 1961 se expidió la Ley 2 760 (Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de Arrendatarios), que en su Artículo 1 señalaba:

> Declárase de utilidad pública todo lo relacionado con la satisfacción de las necesidades de vivienda popular en las áreas urbanas y rurales del país, y en especial lo que se refiere a la erradicación de tugurios, a la defensa de sus arrendatarios, a evitar la formación de áreas de tugurios y al fomento de la construcción de viviendas de precios bajos (Asamblea Legislativa. Ley 2 760, 1961).

Por medio de esta ley, se pretendía enfrentar el surgimiento de tugurios y de asentamientos en precario, pero al igual que las iniciativas anteriores, tampoco logró una solución adecuada y el problema siguió su ritmo creciente.

Una década más tarde, en 1971, se creó el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), institución orientada a enfrentar los problemas de pobreza del país y, dentro de esta orientación, también abocada a atender problemas de vivienda de los grupos más empobrecidos. Ante las cada vez mayores necesidades de vivienda, especialmente de los sectores populares, se estableció, vía decreto ejecutivo, el Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), el cual, hasta el día de hoy, es una entidad sin cartera, adscrita al Ministerio de la Presidencia.

Más adelante, en 1983, el Gobierno de turno, en un intento por enfrentar y atender los problemas de vivienda y asentamientos humanos, de cada vez mayor envergadura y complejidad, declaró el sector en emergencia nacional con el propósito de movilizar más recursos y poder manejarlos de una manera más flexible, ágil y rápida.

Esta medida tampoco surtió mayor efecto y el problema continuó en ascenso. En 1986 se dio un cambio de gobierno y el presidente entrante declaró otra emergencia nacional, ahora relacionada a la "erradicación de tugurios". Para ejecutar tal declaratoria, se creó la Comisión Especial de Vivienda (CEV), organismo adscrito a la Comisión Nacional de Emergencias. Durante la primera administración del presidente Arias (1986-1990), y con la facilidad de contar con la declaratoria de emergencia, se hizo intervenciones en una cantidad importante de asentamientos en precario y tugurios.

Gracias a la declaratoria de emergencia, los proyectos habitacionales se llevaron a cabo sin necesidad de cumplir con algunos requisitos, como la aprobación de planos por parte de las municipalidades y otros trámites

administrativos, lo que, a la postre, se convirtió en un problema legal y de dotación de servicios.

En el año 1987 se llevó a cabo la transformación más importante de los últimos años en la política de vivienda del país. Ese año se creó el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (SFNV), por medio de la Ley 7 052, estableciendo como ente rector del sistema al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). Se trataba de un banco de segundo piso que se encargaría de captar y administrar recursos para la distribución de subsidios destinados a financiar soluciones de vivienda en los sectores de menores ingresos, para lo que se utilizó la figura de los "bonos familiares de vivienda".

En un contexto marcado por una situación cada vez más problemática en términos de déficit de vivienda, toma de tierras, desalojos y ausencia de acciones concretas para atender los problemas mencionados, a finales de los ochenta, con la declaratoria de emergencia por un lado y la creación del SFNV por otro, se comenzó a generar un proceso de soluciones habitacionales de nuevo cuño.

Hasta ese momento, las soluciones de vivienda para los sectores populares habían sido ejecutadas desde y por el Estado, por medio de alguna de las instituciones antes mencionadas. Se trataba de proyectos residenciales que respondían a un concepto de vivienda más allá de las paredes y el techo, pues se buscaba crear asentamientos humanos que respondieran a las necesidades de las familias y la ciudad. En la década de los cincuenta del siglo anterior, principalmente en el área metropolitana de San José, se desarrollaron proyectos residenciales de esas características. El más importante y de mayor trascendencia para el país fue el de la ciudad satélite de Hatillo, ubicada en una zona urbana para sectores medios y bajos, al sur de la ciudad capital, que constituyó un "modelo de ciudad, planeada y diseñada completamente por el INVU [que contaba] con un 25% de áreas verdes, colegio, escuelas, cañería, cloacas, electricidad, casas comunales [y] campos de juegos" (INVU, citado en Mora y Solano, 1994: 107).

A finales de la década de los setenta, y durante la siguiente, comenzaron a ponerse en boga alternativas de "soluciones de vivienda", como lotes con servicios, vivienda progresiva, autoconstrucción y demás. Con la creación del SFNV, la entrada de operación del BANHVI y los subsidios para vi-

vienda mediante los bonos familiares de vivienda, las acciones del Estado en materia de "política de vivienda" se limitaron a garantizar los recursos financieros para los subsidios y –en teoría– controlar que las soluciones de vivienda cumplieran con los requisitos básicos de calidad y equipamiento mínimo.

Construcción de viviendas y destrucción de ciudades

En Costa Rica, la ciudad informal no es la característica más fuerte, o siquiera una tendencia creciente, lo que no significa que no exista una cantidad importante de asentamientos en precario (informales) y de familias que viven en esta condición. Para el año 2005, la cantidad de viviendas individuales ocupadas en el país era de 1 114 210 unidades, el faltante natural o déficit cuantitativo de viviendas era de 17 809 unidades y el déficit cualitativo (vivienda deficiente) era de 182 112 unidades (FUPROVI, 2009), lo que se traduce en un déficit habitacional de casi 200 mil unidades[1].

Un estudio realizado por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos durante 2002 –actualizado en 2005–, da cuenta de 397 asentamientos en precario y alrededor de cuarenta mil familias que habitan en esas condiciones (MIVAH, 2005). La cantidad de hogares para ese año era de 1 132 019 (INEC, EHPM, 2005), de manera tal que la cantidad de familias que habitaban en asentamientos en precario representaba aproximadamente un 3,5% del total de hogares del país. De lo anterior se desprende que, en comparación con otras realidades latinoamericanas, los asentamientos informales en Costa Rica no revisten una gravedad tan marcada en términos cuantitativos.

La explicación anterior es importante para entender que el problema de la desestructuración de la ciudad en Costa Rica no es un proceso que

1 La metodología por medio de la cual se calcula el déficit cualitativo "esconde" y subregistra enormemente la situación de las viviendas deficientes en el país. De ahí que desde FUPROVI hemos implementado, con los mismos datos oficiales, una nueva fórmula de cálculo de este déficit, al que se ha llamado déficit cualitativo real. Mientras que la forma tradicional de calcular el déficit cualitativo arroja un resultado que afecta a un poco menos del 15% del parque habitacional, con el cálculo del déficit cualitativo real el porcentaje sube a un poco más del 50%.

responde al crecimiento de la ciudad informal, tomándola como el espacio residencial urbano desarrollado a partir de procesos de ocupación de terrenos de manera informal, trátese de invasiones de tierras, lotificaciones ilegales, reubicaciones oficiales o clandestinas u otras formas no "reguladas" de ocupación del suelo urbano para uso residencial.

El crecimiento de las zonas urbanas y de las ciudades del país en las últimas décadas, particularmente en el área metropolitana de San José, responde al desarrollo inmobiliario residencial de sectores tanto de altos ingresos como de bajos. Los primeros se ubican en zonas separadas y alejadas de los centros de la ciudad, en busca de condiciones de "exclusividad". Los sectores de bajos ingresos también se ubican en zonas alejadas y separadas de la ciudad, pero la lógica de los procesos es totalmente diferente para unos y otros. Mientras que los sectores de ingresos altos se "apartan" de la ciudad por una decisión propia, los sectores de ingresos bajos se ven obligados a hacerlo ante la falta de alternativas y posibilidades para acceder a terrenos de calidad y mejores ubicaciones. El resultado final de ambas dinámicas genera un proceso que rompe y desarticula la ciudad como modelo funcional, provocando y fortaleciendo situaciones de segregación espacial y socioeconómica más profundas[2].

La ciudad se extiende, se vuelve más compleja, se agudizan los problemas de cobertura de servicios de consumo colectivo, los desplazamientos de las zonas residenciales a los lugares de trabajo y de estudio se hacen más lentos y caros, el control, supervisión y mantenimiento de la infraestructura no solo se encarece, sino que se dificulta y, en ocasiones, desaparece… Para los sectores de mayores ingresos, estos problemas se resuelven desde la esfera privada –y por influencias de poder–, pero para los sectores populares las soluciones no siempre llegan, o lo hacen de manera tardía e insuficiente.

La ciudad se expande, sin planificación, sin orden, sin soluciones. Se van agregando espacios que antes se dedicaban a otros usos, como la agricultura o la conservación, o que por sus condiciones de riesgo no son aptos para uso residencial. La ciudad crece pero, a la vez, se destruye a sí misma. La factura de esta situación recae con mayor peso sobre las espaldas de los

2 Para un mayor detalle sobre este punto en particular ver el trabajo de Solano (2009), donde se aborda el tema de los procesos modernos de segregación en la ciudad.

sectores populares. Son estos los que más requieren de la ciudad y los que más obstáculos encuentran para vincularse a ella –a la ciudad "formal"– para hacer uso de la inversión histórica y pública que existe en los espacios socialmente construidos.

El crecimiento y extensión de la ciudad se convierte en un proceso de exclusión de las barriadas populares; ,la dotación y la calidad de infraestructura y servicios tiende a decrecer de acuerdo a la distancia de la centralidad. Las barriadas populares se construyen de manera formal, con recursos del Estado, pero bajo la lógica del mercado, que procura reducir costos y maximizar la ganancia del desarrollador. Así, el país se ha abocado a la construcción de viviendas pero no al desarrollo de asentamientos humanos de calidad o al mejoramiento de las ciudades.

Mejoramiento de barrios

Con el afán de tratar de solucionar o al menos mitigar el problema de vivienda de los sectores populares, los últimos gobiernos, gracias al SFNV y por medio del BANHVI, han entregado una cantidad importante de bonos familiares de vivienda. Entre 1997 y 2008 se han distribuido, de acuerdo a los datos oficiales del BANHVI (FUPROVI, 2009), un poco más de 260 mil bonos de vivienda, alrededor de la mitad de ellos en zonas urbanas y dentro de la Gran Área Metropolitana, que comprende la zona central del país y donde se ubican las principales ciudades. Esta cantidad de bonos representa, aproximadamente, el 21% (una quinta parte) del total de viviendas individuales ocupadas para 2008.

La construcción de las viviendas en los proyectos habitacionales se ha dejado en manos de los desarrolladores y constructores privados, lo que ha generado el surgimiento de gran cantidad de proyectos diseminados en las zonas circundantes a los límites tradicionales de la ciudad. Estos proyectos, en el mejor de los casos, proveen infraestructura y servicios elementales, como electrificación, agua intradomiciliar y sistemas de evacuación de aguas pluviales. Por ley, todo proyecto de urbanización debe dejar una cantidad de terrenos (20%) para uso colectivo o comunal (parques infantiles,

lotes para comercio, área para salones comunales y zonas verdes). Lo usual es que los terrenos destinados para las actividades comunales tengan las peores condiciones en cuanto a ubicación, desniveles, riesgo y accesibilidad, ya que son los de menor valor, y los conjuntos residenciales se diseñan bajo un criterio de rentabilidad económica, mas no de bienestar social.

Las obras de consumo colectivo, como parques infantiles, salones comunales, canchas multiuso, y otra infraestructura, como pavimentación de calles, sistema de alcantarillado para evacuación de aguas residuales, hidrantes y paradas para autobuses, entre otras, no se realizan, de tal suerte que se han construido conjuntos residenciales sin las condiciones urbanísticas básicas. Esto sucede en cuanto al interior de los proyectos; en términos del contexto, tampoco se valora la articulación de estos asentamientos con respecto a otros servicios sociales como salud, educación, transporte, seguridad ciudadana, contaminación ambiental, recreación y cultura, por mencionar algunos.

Existen otros proyectos que, durante años, han sufrido los efectos de haber sido construidos al amparo de la declaratoria de emergencia, lo cual les permitió obviar algunos requisitos, con la gravedad de que el decreto por medio del cual se declaró la emergencia y se creó la Comisión Especial de Vivienda fue declarado inconstitucional y fue derogado. Varios proyectos se encuentran con el problema de que las municipalidades respectivas, como gobiernos locales, no los han "recibido" (aprobado) formalmente, y, por tanto, no están "a derecho", lo que les impide recibir algunos servicios o inversiones del Gobierno nacional.

Este es uno de los escenarios con los que se topa el Gobierno en la administración 2006-2010, en lo referente a vivienda y asentamientos humanos. Ante la necesidad de mejorar las condiciones de proyectos de vivienda con una baja o mala calidad de dotación de infraestructura y servicios públicos, se pretende implementar un programa para mejorar las condiciones en algunos asentamientos, principalmente en el área metropolitana de San José.

Este programa se inscribe dentro de una tendencia que se ha desarrollado en varios países de América Latina y que viene tomando mayor fuerza bajo la denominación de programas de mejoramiento de barrios (PMB).

Este tipo de programas puede analizarse a partir de tres grandes orientaciones o aportes para la ciudad. En primer lugar, juegan un papel importante en la reducción de las brechas entre diferentes sectores, al "reducir las desigualdades en infraestructura, servicios y patrimonio que enfrentan los hogares ubicados en asentamientos informales" (Brakarz, Greene y Rojas, 2002: 28). Además, siguiendo a los mismos autores, los PMB actúan como "instrumentos de desarrollo urbano", ya que contribuyen a superar situaciones de segregación física y social en los asentamientos informales, así como aspectos de conectividad de estos con el resto de la ciudad. Como un tercer elemento, los autores señalan el papel que cumplen los PMB como parte de la política de vivienda, ya que "se ocupan de mejorar las condiciones de vivienda de familias ya instaladas en las ciudades, aunque presenten déficits de infraestructura e inseguridad en la tenencia" (Brakarz, Greene y Rojas, 2002: 29).

Los proyectos de mejoramiento de barrios impulsados por el Gobierno a finales de 2007, y ejecutados en los siguientes años se orientan dentro de lo que Brakarsz, Greene y Rojas señalan como reducción de desigualdades en infraestructura, servicios y patrimonio de los asentamientos informales con respecto a otros sectores de la ciudad, y, en menor medida, como instrumentos de desarrollo urbano.

Para entender el impulso a las iniciativas de mejoramiento de barrios antes de entrar a describir cómo se implementan en el país, es importante analizar el contexto en que surgen.

La segunda administración de Arias Sánchez (2006-2010) propone, en su plan de gobierno, la erradicación del 50% de las familias que viven en condiciones de precariedad y tugurio. Con base en el diagnóstico elaborado por el MIVAH en 2005, la meta propuesta por el Gobierno abarca a veinte mil familias, de alrededor de cuarenta mil que se encuentran en esa condición (MIDEPLAN, 2007). No obstante, las dificultades encontradas para poder atender la situación de los asentamientos en precario provocaron que el Gobierno no pudiera avanzar en el cumplimiento de la meta establecida. Entre los años 2006 y 2008, se entregaron un total de 32 912 bonos familiares de vivienda. De todos estos, solamente 513 (1,6%) se destinaron para el Programa de Erradicación de Tugurios y Precarios.

Durante el año 2007, consciente de las dificultades para cumplir con la meta propuesta y aprovechando un cambio en el titular del MIVAH, el Gobierno modificó las metas de atención de familias en condición de precarios y tugurios e implementó un programa de financiamiento llamado "bono colectivo", mediante el cual pensaba impulsar acciones de mejoramiento de barrios. Dadas las características de este tipo de intervención, las autoridades del sector vivienda pretenden alcanzar la meta establecida. A partir de una interpretación "alternativa" del concepto de tugurio y asentamientos en precario, el Gobierno da cuenta de un importante avance en cuanto al cumplimiento de los compromisos adquiridos. Con datos del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), la Contraloría General de la República señala que "durante el período 2007-2009 se atendió a 14 961 familias de las 19 127[3] que habitan en precario y tugurio, lo que representa un logro de un 78,22% de la meta establecida" (CGR, 2010: 5)[4].

Por medio del PMB, utilizando la figura del bono colectivo, el Gobierno logró salir bien librado en cuanto al cumplimiento de las metas cuantitativas que se propuso. Además, es innegable el impacto positivo que tal programa ha tenido en los asentamientos donde se han invertido los recursos.

Los fondos dedicados para el bono colectivo (PMB) alcanzan un monto de 23 mil millones de colones (aproximadamente 42 y medio millones de dólares)[5]. Con estos recursos, se espera que la inversión impacte en una cantidad aproximada de 18 mil familias. Si esos recursos se dedicaran al subsidio de los bonos familiares de vivienda, la cantidad de hogares atendidos sería de 4 340, suponiendo que cada bono equivaliera a un monto de 5,3 millones de colones (poco más de 9 800 dólares). Sin embargo, los montos de los bonos entregados para erradicación de tugurios y precarios son aun mayores. Por una excepción en la legislación, existen casos en los que es posible entregar bonos por un monto mayor al establecido, de

3 Esta cantidad, que es la meta establecida originalmente por el Gobierno, no corresponde a la cantidad total de familias en asentamientos en precario.

4 Más adelante, el informe de la CGR señala una serie de dificultades para verificar realmente el cumplimiento de las cantidades y metas establecidas, pero para efectos de este trabajo se dará el beneficio de la duda a los datos del Gobierno.

5 Se trata de dólares estadounidenses, al tipo de cambio actual de 540 colones por dólar.

manera ordinaria. Las familias que habitan en condiciones de precarios y tugurios son parte de la excepción y, por tanto, están sujetas a recibir un "bono especial". Dichos bonos especiales alcanzan sumas que, en general, duplican los montos ordinarios, de manera tal que las soluciones de vivienda para estos sectores se ubican fácilmente en el rango de los veinte mil dólares, o incuso un poco más. Por lo tanto, para abarcar la misma cantidad de familias que se pretende atender con el bono colectivo, utilizando el bono familiar para vivienda, en lugar de 42 millones de dólares, se requerirían alrededor de 360 millones de dólares.

El bono colectivo es la herramienta utilizada para el mejoramiento de barrios. La directriz gubernamental que crea esta figura la describe como "aquel bono aplicable a un asentamiento en condición de precariedad de manera general para la dotación y mejora de la infraestructura social" (MS – MIVAH, 2008)[6]. Dentro de las obras e inversiones que pueden ser atendidas con los recursos del bono colectivo, la directriz establece los siguientes: servicios básicos de saneamiento, energía y comunicación; equipamiento social; redes internas y externas de comunicación en las comunidades; zonas verdes y recreativas; y, finalmente, obras o equipamiento para actividades productivas.

Utilizando la figura del bono colectivo, el Estado busca subsanar los vacíos generados a partir de una política de vivienda carente de una visión de vivienda integral, a fin de incorporar una visión de hábitat, comunidad y ciudad para los pobladores. La omisión de esa visión más completa de soluciones de vivienda se trata de "recomponer" con el PMB. Sin embargo, la situación es más compleja y la práctica ha dejado al descubierto una serie de limitaciones y obstáculos para poder llevar a la realidad las iniciativas propuestas.

El bono colectivo, como instrumento para el mejoramiento de barrios, es una buena estrategia para mejorar las condiciones residenciales de los asentamientos populares, ya sean estos nuevos o barrios viejos que se han ido deteriorando. En la práctica, a pesar de contarse con recursos, materializar los proyectos no ha sido fácil, entre otras causas, debido a las

6 El bono colectivo se aprobó por primera vez por partida presupuestaria en el Presupuesto Nacional de 2007, pero no se decretó de manera oficial hasta 2008.

condiciones físicas de los asentamientos (los nuevos, no los barrios viejos), que en muchos casos no cumplen los requerimientos que establecen las normas, tales como el ancho de las calles, el ancho de las aceras (más aun cuando se debe incorporar, por ley, algunas características requeridas para personas con algún tipo de discapacidad), el tamaño de los lotes, la densidad y otras tantas normas urbanísticas.

Por otra parte, en algunos casos no se cuenta con el aval o el interés de los gobiernos locales, lo que genera un proceso más lento y difícil para obtener la aprobación de las obras. Esta situación está relacionada con el hecho de que muchos de los proyectos de vivienda se ubicaron en los municipios sin consultar con los gobiernos locales, generando tensiones entre los pobladores originales y los nuevos que no siempre se han superado, a pesar del paso de los años. De ahí que las inversiones en un asentamiento "no grato" para el municipio no siempre sean bien recibidas, ya que se alega la existencia de otras necesidades u otros sectores con mayores urgencias.

Lo anterior es producto de la falta de una política de vivienda y asentamientos humanos que establezca de manera estratégica y planificada la coordinación entre diferentes actores públicos y privados. El sistema se debe coordinar con los gobiernos locales y con instituciones públicas encargadas de la prestación de servicios colectivos, acueductos y alcantarillados, electrificación, salud, educación y prevención de desastres. Además, la participación de los pobladores debe incluirse de manera prioritaria.

Ni el Gobierno central ni los gobiernos locales han definido las prioridades de intervención ni los lugares o asentamientos a intervenir. Al interior de los asentamientos para los que se han destinado los recursos, los pobladores no han sido tomados en cuenta en la definición de las obras o inversiones a realizar. Esto ha quedado en manos del organismo desarrollador, que ha propuesto las inversiones, ha llevado a cabo las negociaciones con gobiernos locales y entes públicos, y ha construido la infraestructura.

Innegablemente, las inversiones en mejoramiento de barrios significan un impacto sumamente positivo en función de mejorar la calidad de vida de los pobladores (dándoles acceso a infraestructura y servicios, disminuyendo brechas entre diferentes sectores de la ciudad, etc.), pero de no corregirse algunas de las limitaciones señaladas, se restringe el alcance

de los impactos que se pueden alcanzar por medio del bono colectivo como instrumento para el mejoramiento barrial y la reconstrucción de las ciudades.

De acuerdo a una perspectiva de desarrollo urbano, una de las limitaciones de las experiencias llevadas a cabo dentro del PMB es que, si bien se han dado y se van a dar mejoras al interior de los barrios o asentamientos seleccionados, no se ha logrado una mejor articulación de estos con el resto de la ciudad; esta continúa con los problemas anteriores, a pesar de que los barrios (algunos) hayan podido mejorar internamente. Aquí se cumple una vez más el conocido adagio: "el todo es más que la suma de las partes". El mejoramiento de barrios no llega a incidir en el mejoramiento de la ciudad como un todo; más aun cuando son tantos los asentamientos que requieren intervenciones y tan escasos los recursos, además de la falta de una planificación y orientación estratégica definidas.

Sugerencias para el mejoramiento de barrios

Los programas de mejoramiento de barrios, a la vez que mejoran la calidad de vida de los moradores deben responder a un proyecto de ciudad inclusiva, pensada y habilitada para sus pobladores, que optimice los recursos materiales y sociales. De lo contrario, se profundizará la tendencia a una ciudad parcelada, segregada social, económica y geográficamente.

Una política de mejoramiento de barrios debe contemplar la articulación y coordinación entre los diferentes entes públicos, sus planes de inversión de acuerdo a prioridades y recursos, y, sobre todo, debe incorporar la participación de los pobladores y de sus organizaciones representativas para que los proyectos respondan a sus necesidades y prioridades.

La experiencia de Costa Rica en cuatro barrios donde se han llevado a cabo importantes obras de inversión –especialmente en infraestructura vial y áreas comunales como parques infantiles y zonas verdes– arroja problemas de falta de mantenimiento y destrucción a un año o menos de su ejecución. Las municipalidades alegan no tener recursos para el mantenimiento y la vigilancia, a la vez que no tienen presupuestadas estas actividades en su programación. Por otra parte, los vecinos, quienes han sido sujetos pasivos del mejoramiento, no necesariamente se identifican con las mejoras o no han planificado la manera en que deben mantenerlas y desarrollarlas.

La participación se vuelve una premisa fundamental, tanto de los entes públicos como de los vecinos, para la priorización, diseño y ejecución de las obras.

Además de estos criterios, se deben garantizar e incrementar los recursos destinados para el mejoramiento de barrios, a fin de saldar la deuda que se tiene con el desarrollo urbano y la construcción de ciudades inclusivas que mejoren la calidad de vida tanto en los aspectos materiales como de integración, conectividad y seguridad ciudadana y ambiental.

Bibliografía

Asamblea Legislativa. Ley 1 788 (1954). "Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo". *Gaceta N° 194*, 28 agosto 1954, San José.

Asamblea Legislativa. Ley 2 760 (1961). "Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de Arrendatarios". *Gaceta N° 27*, 16 junio 1961, San José.

Brakarz, José, Margarita Greene y Eduardo Rojas (2002). *Ciudades para todos: la experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios*. Washington DC: BID.

CGR (Contraloría General de la República) (2010). "Informe N°DFOE-SOC-IF-39-2010". División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales.

FUPROVI (2009). *Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2008*. San José: FUPROVI.

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2005). "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples" (EHPM). Visita junio de 2010 en www.inec.go.cr

MIDEPLAN (2007). *Plan nacional de desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón: 2006-2010*. San José: MIDEPLAN.

MIVAH (2005). "Base de datos de precarios" [Archivo electrónico].

Mora, Minor y Franklin Solano (1994). *Nuevas tendencias del desarrollo urbano en Costa Rica: el caso del área metropolitana de San José*. San Pedro: Alma Mater.

MS – MIVAH (2008). "Directriz N.° 27". Documento inédito.

Solano, Franklin (2009). "Costa Rica: contradicciones alrededor de la vivienda y la ciudad". *Ecuador Debate* N.° 76.

Actores colectivos e instituciones: el nacimiento de la política social de vivienda en el área metropolitana de Monterrey (1970-1980)

Verónica Martínez-Flores*

Resumen

Los estudios sobre política pública han prestado especial atención sobre el papel de los actores en la construcción de la misma, pretendiendo abonar a esta discusión, en este artículo se hace una revisión histórica de la relación de los actores colectivos y el Estado en la construcción de la política social de vivienda del AMM en la década de los setenta, época en la que se crea una red institucional pública en esta metrópoli que atiende el problema de vivienda. Aplicando el método de análisis de contenido a un periódico local -1970 a 1980- se muestra la participación de actores sociales, políticos, económicos y académicos en el conflicto por la vivienda. Se plantea que la intervención de estos actores se da a partir de las oportunidades que el corporativismo ofrece y que su participación es decisiva para la creación de instituciones de vivienda en la ciudad, sin embargo estas instituciones se convirtieron en un marco de limitaciones para el futuro accionar de los grupos sociales.

Palabras clave: política social de vivienda, acción colectiva, instituciones, oportunidades y limitaciones, análisis de contenido.

Abstract

Public policy studies have given special attention to the role of the stakeholders in their construction. Intending to add to this discussion, this article makes a historical review of the relationship of collective actors and the State in the construction of the social policy of housing of the AMM in the 1970s, time during which a public institutional network was created in this metropolis to tend to the housing problem. Applying a method of content analysis to a local newspaper -1970 to 1980- I show the participation of social, political, economic and academic stakeholders in the conflict for housing. I propose that the intervention of these actors rises from the opportunities that corporativism offers and that its participation is decisive for the creation of housing institutions in the city. However, these institutions became a limiting frame for the future actions of social groups.

Keywords: social policy of housing, collective action, institutions, opportunities and limitations, content analysis.

* Universidad Autónoma de Nuevo León, México.

Introducción

Las políticas públicas son instituciones construidas a partir de las relaciones que se construyen entre pobladores y Estado. Estas definen las formas y funciones, las normas y los valores a través de los que se atiende un problema público. Este trabajo plantea que la política social de vivienda implementada en los años setenta en el área metropolitana de Monterrey (AMM) es producto de las relaciones entre los actores colectivos y de las oportunidades y limitaciones políticas que existían en la época.

Desde las teorías neoinstitucionalistas y de acción colectiva se reconoce que las instituciones moldean el comportamiento colectivo, pero que este, a su vez, incide en la construcción y transformación de las mismas en función de las oportunidades y limitaciones que presenta el contexto. Si bien el sistema brinda las oportunidades y restricciones para que la acción colectiva se presente e impulse el cambio institucional, estas dependen de las coyunturas históricas y culturales existentes (Tarrow, 1997).

El problema de vivienda que se presentó en los centros urbanos de México a mediados del siglo XX se inserta en un momento de coyuntura política y social: un modelo de desarrollo económico que empezaba a mostrar su desgaste, un modelo de creencias sobre bienestar social como parte central del proceso de industrialización, y un sistema de representación política que permitió al partido en el poder mantener el control político. En este marco, la acción colectiva se constituyó como mecanismo de presión de la ciudadanía al Estado, en busca de una solución al problema habitacional.

En el caso del AMM, las movilizaciones de los grupos urbanos durante los años setenta provocaron que el Estado respondiera con la creación de diferentes programas para su atención, iniciando así una institucionalización formal de las relaciones entre el Estado y los pobladores de los asentamientos irregulares (Pozas, 1995; Villarreal, 1992). Entonces surgió el actor colectivo de los asentamientos irregulares de la ciudad como promotor del cambio institucional. De acuerdo a Ramírez Kuri (2008), la construcción de la ciudad significa conflicto. Por tanto, la construcción de la política de vivienda para grupos de bajos recursos en el AMM partió

del conflicto e involucró a los diferentes grupos –sociales, económicos y políticos– dado que el problema social trastocó la tranquilidad de la ciudad y no solo significó un mecanismo de integración de los grupos marginales.

Actualmente, las discusiones en torno a la democracia reconocen la importancia de la inclusión de la ciudadanía organizada en la construcción de las políticas públicas. Sin embargo, la capacidad de organización de una sociedad dependerá de las oportunidades y limitaciones de los contextos en los que se presenta, en este sentido se vuelve importante reflexionar sobre las formas de participación que se han dado en las ciudades de América Latina y su papel en la construcción de la política para reconstruir históricamente estas relaciones.

Este trabajo analiza el proceso de las relaciones entre los actores colectivos y el Estado, y su relevancia para la creación de las instituciones de vivienda de 1970 a 1980, esto a través de la revisión de la prensa local. Se responde a las preguntas: ¿Qué tipo de actores colectivos participaron de manera activa en la discusión sobre el problema social de vivienda? ¿Qué tipo de relaciones se dieron entre estos grupos y el Estado? ¿Cuáles fueron las oportunidades y limitaciones para la aparición de la acción colectiva? ¿Cuál fue su papel en la aparición de las instituciones de vivienda? En la primera parte se revisa las perspectivas teóricas, mientras que en la segunda se reconoce el modelo de desarrollo y de representación como un marco de oportunidades y limitaciones para la acción colectiva. En la tercera parte, por último, se presentan los resultados del análisis de contenido y se propone una periodización de las relaciones encontradas.

Instituciones y acción colectiva

Olson (1992) entiende la acción colectiva como una organización en busca de un bien colectivo o público, esto es, individuos agrupados en torno a intereses comunes. Si bien reconoce que la organización puede brindar bienes privados regularmente, estos se obtienen por medios individuales, por lo que no es necesario recurrir a la acción colectiva. Por su parte, autores como Ostrom (2000) y Elster (1997) consideran la cultura como

un referente para la participación. Para ellos, las normas, reglas, valores, creencias y significados son los que confluyen en la organización y en la construcción de un bien colectivo, como son las instituciones.

Para North, las instituciones "son las reglas del juego en una sociedad o más; formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana" (North, 1993: 13), y por medio de ellas se estructuran las formas de intercambio humano. El objetivo de las instituciones en una sociedad es reducir la incertidumbre a través de la creación de una estructura estable de la interacción humana. Sin embargo, se desarrollan constantemente, por lo que deben ser concebidas como parte de una evolución histórica y su construcción se da de una forma creciente.

Si bien las instituciones son las que permiten al ser humano interactuar a través de oportunidades, también son un campo de limitaciones[1], por lo que la acción colectiva se presenta cuando existen las oportunidades para ello o cuando hay un cambio en la pauta y se amplían las oportunidades (Melucci, 2002; Tarrow, 1997). De esta manera, se evidencia la vulnerabilidad del oponente y se pueden hacer alianzas que producirán una interacción de los componentes de la acción colectiva. Para Tarrow (1997), los participantes de una acción colectiva responden a los incentivos producidos por esta, y no son solo materiales, ya que los cambios en las estructuras de oportunidades y restricciones son el principal estímulo para la organización. Así, se presentan etapas de oportunidades, al igual que momentos de restricciones –o de coerción, en términos de Melucci– donde las acciones colectivas se ven replegadas o contenidas por sus oponentes.

Según el mismo Tarrow (1997), el principal interlocutor de la acción colectiva política es el Estado. La relación de conflicto, negociación o consenso se da a partir de las oportunidades y limitaciones que el régimen político brinde para la organización, por lo que la respuesta que el Estado tenga ante una acción colectiva impactará sobre el ciclo de duración de esta. Por su parte, Gómez (2006) propone un esquema para clasificar el tipo de respuesta estatal ante una acción colectiva; plantea que el Estado, ante una acción colectiva, puede reconocerla o no y hacer concesiones o

1 Para este trabajo, los términos *limitaciones* y *restricciones* se entienden como sinónimos.

no. Dependiendo de la forma en que actúe el Estado, su relación con los actores colectivos puede ser de antagonismo, de rechazo, de interlocución o de aceptación, en función del tipo de conflicto. En México, en la década del setenta, apareció el actor social, que, con sus protestas, generó nuevos espacios de interacción con el Estado mexicano, aprovechando las oportunidades, pero también rechazando las limitaciones que el sistema ofrecía.

Oportunidades y limitaciones para la acción colectiva

Modelo de desarrollo nacional ISI y la urbanización

La posguerra significó cambios en los modelos de desarrollo de los países de Occidente, y América Latina no fue la excepción. Así, desde los años cuarenta hasta finales de los ochenta, se impulsó un modelo de desarrollo a través de la industrialización por medio de la sustitución de importaciones (ISI). Bajo la tutela de la teoría *cepalista*, se planteó la necesidad de que los países periféricos lograran la industrialización a través de un modelo de comercio hacia dentro y en el cual el Estado tuviera un papel central.

En el caso de México, el abandono del modelo agroexportador y la adopción del ISI desembocó en la transformación económica del país (Garza, 2003). Este modelo impulsaba, fundamentalmente, la producción sustitutiva de bienes de consumo y tenía como elemento central la conformación de ciudades especializadas en manufactura. Estas nuevas urbes requerían de un flujo constante de insumos y bienes, lo que explica el aumento en inversión pública en la construcción de infraestructura carretera e hidráulica que se dio a partir de la segunda mitad del siglo XX (Solís, 2007). Si bien el objetivo de estas acciones era la producción y el intercambio de bienes, también favorecieron el movimiento territorial de las personas hacia las ciudades.

El crecimiento de las urbes mexicanas inició en los años cuarenta, dinamizado a partir del modelo de desarrollo ISI que detonaba un flujo migratorio del campo a la ciudad (Garza, 2003; García Ortega, 1988). En esa década, la población urbana del país era del 19,99% de un total nacional

de 19,6 millones de habitantes. Para 1950, de un total de 25,7 millones de mexicanos, el 27,96% era población urbana (Garza, 2003). En 1960, la distribución poblacional dio un vuelco significativo: por primera vez la rural presentaba cifras menores que la población urbana, la cual agrupaba al 50,7% del total mexicano (INEGI, 2001). Las ciudades de mayor crecimiento demográfico en esta época fueron las manufactureras, como México y Monterrey (Garza, 2003).

La ciudad de Monterrey y su área metropolitana inició su conformación industrial desde el siglo XIX. El ISI significó una segunda etapa de industrialización que se caracterizó por la descapitalización de la agricultura y el impulso de ramas sólidas en la urbe como la metalurgia, la química, los alimentos, las bebidas y los tabacos (Contreras, 2007). Las políticas promovidas por el nuevo modelo de desarrollo produjeron condiciones óptimas para que las familias empresariales regiomontanas encontraran ventajas dentro de la industria manufacturera, dada su experiencia previa en actividades industriales (Solís, 2007). Así, el auge industrial de la ciudad significó un polo de atracción para la demanda de mano de obra, lo que se tradujo en un acelerado aumento de la población urbana como producto de la migración (ver Cuadro N.° 1).

Cuadro N.° 1
Datos poblacionales de Nuevo León (1940-1980)

		Población		
		Total	Urbana	Rural
Año	1940	541 147	237 725	303 422
	1950	740 191	416 605	323 586
	1960	1 078 848	759 061	319 787
	1970	1 694 689	1 296 843	397 846
	1980	2 513 044	2 222 427	290 617

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI (2001)

Esta dinámica llevó al AMM a convertirse en una de las principales ciudades industriales del país. El modelo de desarrollo hacia dentro y el impulso de la industrialización favorecieron a la ciudad con las políticas de un Estado proteccionista, por lo que esta dejó de ser pequeña. Su producción económica se transformó: de ciudad productora de bienes de consumo para el mercado nacional se convirtió en una metrópoli que basaba su prosperidad en el mercado internacional (Pozas, 1998; Solís, 2007). Si bien el crecimiento demográfico de las ciudades fue uno de los productos del modelo de desarrollo impulsado durante la época, también lo fue la construcción de una red de bienestar social por parte del Estado, que incluía la previsión social, la salud y el área de vivienda (Barba Solano, 2003), todo lo cual beneficiaba particularmente a los sectores obreros organizados a través de sindicatos y uniones afiliadas al partido oficial (PRI); siendo el modelo de representación "corporatista" –característico del gobierno mexicano de la época– una herramienta importante en las relaciones entre el Estado y los actores colectivos.

Modelo de representación: el corporatismo

Para Schmitter (1992), el corporatismo es un sistema de representación donde las unidades que lo constituyen son limitadas en número, en función de ciertas categorías, que a su vez están ordenadas jerárquicamente, pero que, sobre todo, son reconocidas y autorizadas por el Estado al que se suscriben. Se da, así, un monopolio de representación por parte de este, con el fin de tener cierto control en la selección de líderes y en la articulación de sus demandas y apoyos. Según Alonso (1992), el Estado Revolucionario Mexicano, que se constituyó entre 1910 y 1917, lo hizo a través de una política de masas con la cual creó un pacto social corporativo que se institucionalizó con el nacimiento del partido oficial, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) –que años después se convirtió en el Partido Revolucionario Institucional (PRI)– y el gobierno del general Cárdenas, y que se mantuvo hasta finales de los setenta (Gutiérrez Garza, 2003; Vázquez Anderson, 2004). En él, el Estado tenía el control de diversos grupos

alineados al partido, pero solo pequeñas élites políticas y económicas participaban de las decisiones.

El sistema priísta controlaba las cúpulas del Gobierno, al igual que de los organismos de los sectores claves que estaban incorporados al partido oficial. Este mecanismo se daba con la incorporación de ciertos sectores, pero también a través de la coacción y la represión. Por un lado estaban los movimientos obreros, sindicales, de campesinos y de masas urbanas, así como de grupos intelectuales y profesionistas, a los que se les otorgaba concesiones colectivas basándose en el discurso ideológico y el pacto social surgido de la Revolución Mexicana. Por otra parte, a grupos opositores o disidentes al régimen se los reprimía violentamente o se usaban mecanismos legales para coartarlos (Carmona, 1992). Sus pilares fueron "un fuerte presidencialismo, un partido de Estado, una ideología nacionalista y una política social" (Alonso, 1992: 31). Era un sistema autoritario, en el que el Estado era empresario y fomentaba la economía mixta manteniendo el control de la estrategia de acumulación, pero también de la sociedad, a través de la combinación del consenso y la coerción. Era, pues, un proyecto hegemónico que se implementó en México desde el gobierno de Ávila Camacho y Alemán hasta los años setenta y principios de los años ochenta, con Echeverría y López Portillo, época en la cual se incrementaron los aparatos y empresas estatales, así como la intervención económica del Estado.

El Estado corporatista mexicano incorporaba a los grupos por medio de sindicatos, despolitizando a las masas para lograr la estabilidad desde la Revolución hasta mediados del siglo XX. Para los años cincuenta se empezó a sentir la presión social de las capas que no habían sido favorecidas por el poder estatal, al igual que la de aquellos grupos que reclamaban la democracia, entre ellos: ferrocarrileros, telegrafistas, maestros, médicos del sistema público de salud y estudiantes (Alonso, 1992).

Se reconoce al Estado mexicano como corporatista tradicional (o como un "corporatismo de Estado"), y por lo tanto autoritario y lejano a una verdadera democracia. Sin embargo, también se ha documentado ampliamente sobre que fue durante ese régimen que se implementaron los derechos sociales, mas no así los políticos (Olvera, 2003). Según Vázquez Anderson (2004), se trató de un mecanismo moral, político y económico

que permitió establecer políticas redistributivas eficientes e inclusivas que tuvieron un fuerte impacto social. Si bien esto implicó el reconocimiento de los derechos sociales y de un sistema de bienestar, los derechos sociales implementados no fueron ciudadanos, sino corporatistas (Filgueira, 2005), los mismos que cimentaron las relaciones clientelares entre el Gobierno y el ciudadano.

Actores colectivos en el problema de vivienda en el AMM

La lucha por la vivienda en el AMM muestra que diferentes grupos participaron en la discusión en torno al problema que se presentaba en la ciudad en los años setenta, y que dio como resultado la construcción de una red institucional para la atención de los demandantes. A continuación se analiza la aparición de diferentes actores en la discusión sobre el problema habitacional que detonó la creación de la política social de vivienda a partir de la cual se buscó controlar a los grupos marginados que se organizaban en torno al problema.

Se presenta una reconstrucción histórica de la aparición de estos actores colectivos y la formación de instituciones de vivienda en el AMM, para lo que se ha utilizado la técnica de análisis de contenido. Esta metodología permite formular inferencias a partir de los datos, así como abordar un gran número de información con base en los diferentes tipos de muestreo (Krippendorff, 1997). Se trabajó con 250 notas del periódico *El Porvenir*[2], las cuales abarcan el período de 1970-1980 y se obtuvieron por medio de una semana compuesta construida a partir del número Kino 11. Esta se elabora con el uso del muestreo probabilístico sistemático, que consiste en obtener los elementos por medio de intervalos, permitiendo la dispersión de las unidades de muestreo (Briones, 1998). Además, se trabajó con palabras clave para conseguir la nota, las cuales se obtuvieron tanto de

2 Cárdenas Heiras (1996) e Yzcoa Flores (1997) muestran cómo este diario, junto a *El Norte*, son los pilares de los medios escritos en Nuevo León, y los presentan como precursores de estilos periodísticos y cobertura de información en diferentes épocas. *El Porvenir* inició su impresión en 1919, pero con los años ha reducido su tiraje y, por lo tanto, su capacidad de distribución.

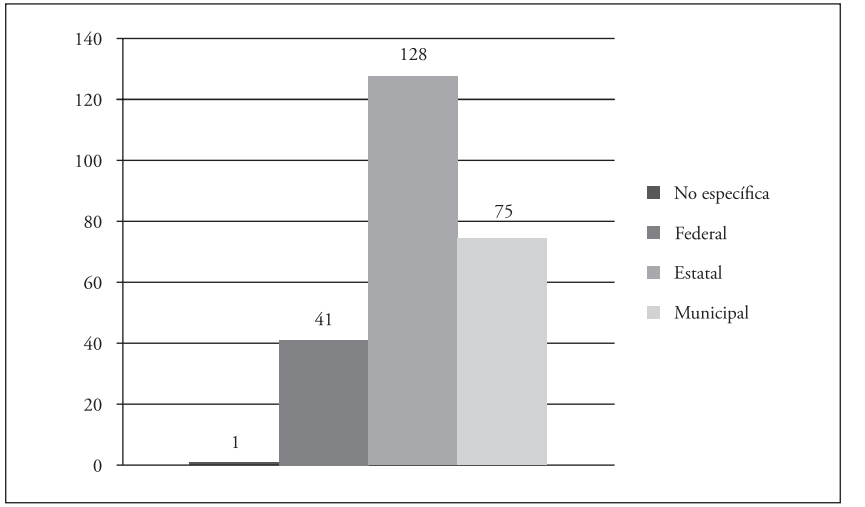
la revisión de la literatura como de una primera aproximación a la prensa; y son: FOMERREY, asentamientos irregulares, problema de vivienda, regularización de tierras, posesionarios, precaristas, uniones de colonos y problema habitacional.

Para analizar este corpus, se construyeron siete grandes categorías a partir de la revisión teórica y empírica. En este trabajo solo se presentan los resultados para las categorías: *Estado*, *actores colectivos* y *relaciones Estado-actores colectivos*, pues se plantea como un primer acercamiento a los datos. Las hipótesis aquí manejadas solo reflejan las posiciones encontradas en el periódico *El Porvenir*, que, durante la década analizada, era reconocido como un medio alineado con el Gobierno.

Relaciones entre Estado y actores colectivos

El Estado mexicano se caracterizaba por ser centralista, ya que todas las políticas y programas a seguir se dictaban desde el Gobierno federal. Sin embargo, los que se encargaban de implementarlas eran los niveles de gobierno medio y bajo (estatal y municipal). El Gráfico N.° 1 muestra la participación de los diferentes niveles de gobierno en la discusión sobre la vivienda en el AMM. Se puede reconocer como principal actor al gobierno estatal: de un total de 212 notas revisadas, en 193 se menciona a uno o más representantes de algún nivel de gobierno; de estas, en 128 aparece como interlocutor el gobierno estatal, mientras que se alude al municipal en 75 ocasiones y al federal, en 41.

Gráfico N.° 1
Representantes del Estado



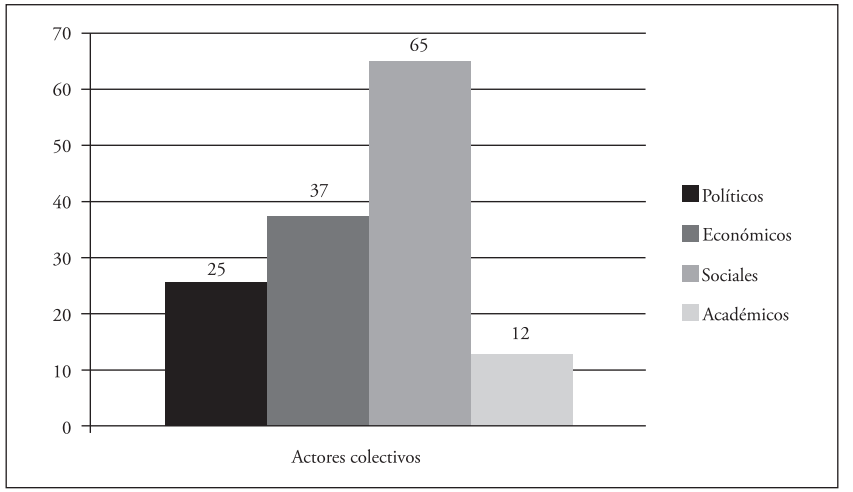
Fuente: elaboración propia

Resulta importante mencionar que, de 1970 a 1973, hubo una presencia mantenida de los gobiernos municipales sobre la de los otros dos niveles, ya que los representantes de este nivel de gobierno tenían un vínculo directo con las uniones de colonos que les demandaban vivienda o la introducción de servicios básicos. Por su parte, los gobiernos federal y estatal aparecen en notas relacionadas con mesas de discusión o proyectos para solucionar el problema de vivienda, así como en propuestas para enfrentarlo. Si bien a principios de la década los encargados de gestionar los servicios para la gente eran los gobiernos municipales, la aparición de Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY), en 1973, significó que el gobierno estatal se convirtiera en el principal protagonista en la solución del problema de vivienda. Por su parte, el Gobierno federal aparece como promotor de los programas, pues solo se lo menciona en notas relacionadas con la discusión sobre el tema: es responsable de generar las políticas, mas no de implementarlas.

El Gráfico N.° 2 muestra la presencia de los actores colectivos en la discusión y demanda de vivienda. Los más destacados son los sociales (65),

mientras que los educativos son los que tienen menor presencia en las notas. De un total de 212 notas analizadas, solo en 117 aparecen uno o más actores.

Gráfico N.° 2
Presencia de actores colectivos



Fuente: elaboración propia

Los actores colectivos sociales detectados en las notas son, en su mayoría, uniones de colonos y posesionarios. Sin embargo, una gran parte de estos son organizados por el propio partido de Estado, el PRI; aunque, entre ellos, también se encuentran algunos grupos de interés que participan en la promoción de la vivienda como organizaciones civiles o grupos filantrópicos, que se explican por el sistema corporatista que implementaba el Estado.

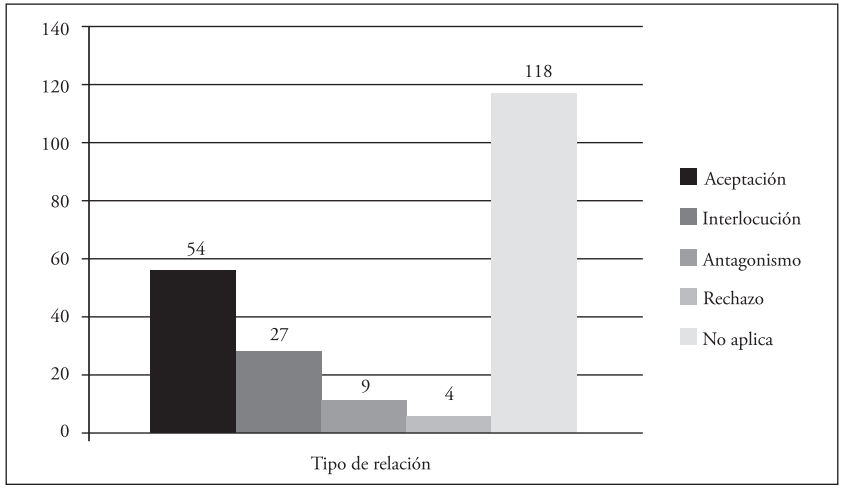
Entre los actores colectivos económicos se detectan las cámaras de comercio y de la construcción, así como sindicatos, en su mayoría representantes de algún grupo de colonos. Por su parte, los actores colectivos políticos agrupan a los partidos políticos, la mayoría en referencia al PRI, aunque hay dos menciones de partidos de izquierda –el Partido Comunista de México (PCM) y el Partido Socialista (PS)–, y una del partido de derecha –Acción Nacional (PAN)–. Por último, dentro de los actores colectivos

educativos se encuentran las instituciones académicas, donde básicamente se menciona al Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y a la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Así, por un lado se encuentran los grupos cooptados por el Estado a través de sindicatos y diferentes brazos del partido. Como una manera de mantener el control, el Gobierno organiza a los grupos sin tierra de la ciudad para incluirlos en su nómina clientelar a cambio de un pedazo de tierra o la regularización de la misma. Por otro lado, el Gobierno reconoce a los grupos de las élites mexicanas (empresarios y académicos) como interlocutores. Por último, se encuentra una pequeña referencia a los grupos no cooptados por el poder, aunque su mención en las notas es mínima y esto se explica a partir de las características represivas que el Gobierno mantenía respecto de aquellos grupos que no se alineaban a la política oficial y a la línea editorial del periódico revisado.

Sobre la relación entre el Estado y los actores colectivos, el Gráfico N.° 3 muestra las principales frecuencias.

Gráfico N.° 3
Tipo de relación



Fuente: elaboración propia

Se muestra una relación mayormente de aceptación (54), lo cual se explica en razón de la presencia de los grupos de colonos vinculados al partido oficial, por medio del cual se hacían llegar sus demandas. De hecho, García Ortega (1988) y Villarreal (1992) registraron que, para finales de los años sesenta y principios de los setenta, tanto el PRI como la CNOP (Confederación Nacional de Organizaciones Populares) promovían invasiones territoriales con el fin de cooptar a los grupos y mantener un control del conflicto social que se avecinaba.

Por otra parte, la interlocución que muestra el gráfico se refiere a las relaciones que, en su mayoría, se daban entre los grupos económicos y políticos. De hecho, durante el primer lustro de los setenta, los grupos económicos de esta zona de México proponían soluciones y aplaudían las acciones del Gobierno para resolver el problema de vivienda. Desde principios de siglo, los empresarios regiomontanos habían sido un grupo interesado en proveer de vivienda a sus trabajadores. Por ejemplo, empresas como Cervecería Cuauhtémoc (creada en 1890) y La Compañía de Fierro y Acero de Monterrey (creada en 1900) fueron dos de las primeras empresas del país en implementar programas de vivienda para sus trabajadores.

Sin embargo, el discurso de los empresarios cambió durante el segundo lustro de la década de 1970, ya que se puso en discusión la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual impactaba particularmente sobre la propiedad privada de este grupo. La relación de antagonismo que se refleja en el Gráfico N.° 1 está constituida, en parte, por este grupo (3), pero también por colonos y miembros de partidos cercanos al Movimiento Tierra y Libertad. Las notas que aparecen con una relación de antagonismo se refieren a casos donde la interacción es con colonos pertenecientes a estos grupos (5), y una a la relación con actores políticos de izquierda como el PCM. El rechazo abierto se presenta con una frecuencia de 4: básicamente, estas relaciones se daban con grupos de colonos pertenecientes al Movimiento Tierra y Libertad.

Por último, en 118 notas no se encontró relación alguna, lo cual se entiende en función de dos elementos: la línea editorial del periódico y las normas existentes para el desarrollo de la acción colectiva. Es reconocida la alineación que tenía el periódico revisado en esa época con el Gobierno, por lo que la mayoría de las notas son reportes de las actividades de los personajes de gobierno, como una forma de promocionar su imagen y obra. Por otra parte, la norma de las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos se enmarcaba en el sistema de representación corporatista, por lo que, a pesar de que en las notas se mencionan grupos que estuvieron en contacto con representantes gubernamentales, este encuentro no se puede caracterizar como relación, en cuanto no hay un intercambio activo entre las partes, sino que los grupos son pasivos ante el gobernante, lo que muestra un sistema clientelar característico del corporatismo mexicano.

Se puede concluir que la construcción de una política de vivienda en el AMM ha tenido como principal actor al Estado, ya que la relación con actores colectivos –políticos, económicos, sociales y educativos– abarca solo el 44% de las notas revisadas. A pesar de ello, las relaciones encontradas son pertinentes dada la lógica corporatista del Estado mexicano. La participación de este porcentaje se vuelve un elemento significativo en cuanto explica las pocas oportunidades y, por lo tanto, las amplias limitaciones que existían para la participación política en tal época.

Oportunidades de la acción colectiva y la creación de una institución

El corporatismo mexicano se caracteriza por dos puntos: la cooptación y la represión. Se puede leer claramente una cooptación de los grupos de colonos por parte del Estado, por lo que resulta particularmente interesante la aparición de actores de izquierda y el impacto que sus acciones tuvieron en la construcción de una política de vivienda, así como también en la reacción de los grupos empresariales y de la clase media que, en un principio, tenían una relación de diálogo con el Estado, la cual se tornó antagonismo en un período en el que la ciudad se vio envuelta en una gran turbulencia política y social.

Si bien las reglas establecidas por el modelo de industrialización hacia dentro no incluían a los habitantes no asalariados como beneficiarios de las políticas sociales, estos reconocieron en la organización un mecanismo para subir sus demandas en el panorama político. La organización en uniones de colonos por medio de las cuales se podía adquirir un terreno

era característica de la época. Es cierto que muchos de estos grupos fueron cooptados por los grupos afiliados al PRI –quienes organizaban las invasiones o la compra-venta de estos terrenos–, pero su existencia llevó a las autoridades, primero, a crear una oficina informal para que se registraran estas organizaciones y, en abril de 1972, a formalizar la Oficina Municipal de Colonos y Posesionarios por decreto del Cabildo de Monterrey, municipio donde se encontraba casi el 50% de los asentamientos irregulares. De hecho, en las notas revisadas de 1970 a 1973, la principal relación que se registra es la que se daba entre las uniones de colonos y ese municipio.

Por lo tanto, se puede afirmar que estos grupos aprovecharon la coyuntura social, política y económica para elevar sus demandas, pues reconocieron las oportunidades existentes para hacerse de un lugar en la ciudad. El carácter dual de la política social y del propio sistema de representación corporatista permitió a los habitantes de sectores marginados reconocer en las relaciones –tanto con grupos afiliados al PRI como con opositores– una oportunidad para poseer un lote en el cual construir lentamente sus casas. Si bien se ha criticado el carácter clientelar que las relaciones de aceptación significaron para estos grupos, no se puede negar que la aparición de esas organizaciones incidió en la creación de instituciones en la ciudad.

Por su parte, los grupos opositores al partido oficial, particularmente con tendencias de izquierda, venían de una lucha social que había iniciado en 1969 con el movimiento por la autonomía de la Universidad de Nuevo León. Este movimiento llevó a los estudiantes con ideología de tendencia maoísta a vincularse con los sectores marginados e iniciar un trabajo con ellos. Incluso llegaron a producirse tomas de tierras apoyadas por estos grupos, con una clara oposición al trabajo que venían haciendo los grupos oficiales del PRI y la CNOP. La prohibición de la venta de terrenos que el gobernador Eduardo Elizondo hizo en 1968, limitó la participación de los grupos oficiales pero abrió un espacio para los grupos de izquierda; particularmente significó una oportunidad política para que apareciera el Movimiento Tierra y Libertad. Así, el problema de vivienda que competía a un amplio sector de la población marginada de la ciudad se tradujo en adherentes a sus propuestas ideológicas.

Tierra y Libertad surgió como un movimiento popular en torno a la demanda de vivienda. Tuvo sus orígenes con el nacimiento de diversas colonias en el año de 1971, y llegó a su clímax el 28 y 29 de marzo 1973, cuando 1500 familias se movilizaron para tomar la zona del Topo Chico y fundar la colonia Tierra y Libertad (Pozas, 1995). Si bien las principales acciones de estos actores colectivos significaron la invasión y la lucha por la vivienda urbana, no restringían sus intereses a problemas inmediatos solamente, ya que sus objetivos se dirigían a la construcción de una ideología de clase. Se puede afirmar que estos grupos de izquierda encontraron una oportunidad en esta coyuntura político-social para promover su ideología entre los grupos marginados.

En julio de 1973, dos meses después de la aparición de la colonia Tierra y Libertad, se creó FOMERREY, con el objetivo de solucionar el problema de precariedad que se daba en la ciudad. Con esto se dio un gran paso en la construcción de una política social de vivienda para los grupos no asalariados del AMM, pues la institución apareció con el fin de proveer de terrenos a los grupos precaristas, como una manera de detener la fuerza que había tomado el Movimiento Tierra y Libertad.

Aunque los grupos empresariales y la clase media eran parte de las discusiones sobre el problema de la vivienda, al principio estos se incorporaban desde áreas formales de debate académico o económico. La aparición de las invasiones de tierra dirigidas por Tierra y Libertad los hizo parte activa de la discusión. Para Tarrow (1997), las élites políticas responden en función de la turbulencia generada por la acción colectiva, pero además es necesaria su participación, pues su presencia regular significa una presión para los grupos gobernantes. Así, las élites económicas se incorporaron a la discusión a partir de la aparición del Movimiento Tierra y Libertad, dado que de los 32 asentamientos irregulares que habían sido promovidos por este, 18 se encontraban en terrenos del centro de la ciudad y eran colindantes con terrenos de elevadas rentas de suelo (Villarreal y Castañeda, 1986). Además, estas colonias se declaraban socialistas en un momento de gran turbulencia política, especialmente por el crecimiento de la guerrilla urbana, lo cual tuvo su punto cúspide con el asesinato de un importante empresario de Nuevo León. Esto causó que los grupos de poder sintiesen que la ciudad era una zona fuera de control.

El análisis de contenido muestra cómo las relaciones entre el Estado y los actores económicos llegaron a ser de antagonismo, particularmente a partir de 1975, cuando se estaba discutiendo la Ley General de Asentamientos Humanos, la misma que se aprobó en 1976 y que, en palabras de los empresarios, "desquició el régimen de propiedad privada y, en síntesis, no transformó ni reformó lo que pretendía" (*El Porvenir*, 19 marzo 1976).

Este antagonismo que mostraban los sectores de poder económico con los gobiernos estatal y federal se limó con la declaración de Alfonso Martínez Domínguez como gobernador de Nuevo León. Su primera gran acción, aun antes de tomar el poder, fue permitir la entrada de militares a la colonia Tierra y Libertad, territorio al que hasta entonces no entraba ninguna autoridad policial. La siguiente acción fue crear el Plan Tierra Propia, en el año de 1979, para regular los terrenos ocupados antes de la creación de FOMERREY (Villarreal, 1995).

La apertura de este canal institucional para la regularización de la tierra, aunado a las acciones de FOMERREY, impactó significativamente sobre el liderazgo del Movimiento Tierra y Libertad, que había venido debilitándose debido a que sus miembros no veían satisfechas sus demandas de servicios básicos. Además, la posibilidad de regularización de sus terrenos y la posterior introducción de servicios básicos provocó una división del grupo, pues mientras que algunos apostaban por la legalización de la tierra, otros proponían seguir con la ilegalidad y no entrar en negociaciones con el Estado.

Así, es posible reconocer tres períodos en las relaciones entre el Estado y los actores colectivos del AMM: el primero, entre 1971 y 1973, se presenta como un marco de oportunidades para la organización ante la falta de instituciones que resuelvan el problema de la acción colectiva; el segundo, entre 1976 y 1977, se da cuando surge el malestar de los grupos empresariales que no ven con buenos ojos las concesiones que el Gobierno tiene con los grupos de izquierda; y en el tercero, entre 1979 y 1980, se implementa una serie de limitaciones para la organización, que se concretó con la política de mano dura que ejerció el gobernador Martínez Domínguez. Aunque estos períodos muestran diferentes niveles de oportunidades y limitaciones para cada grupo, es evidente que la aparición de estos actores

colectivos y su participación en el problema de vivienda desde diferentes posiciones obligó al Estado a crear una política social de vivienda que, de 1970 a 1980, estuvo conformada por tres instituciones públicas: primero, la Oficina Municipal de Colonos y Posesionarios, luego FOMERREY y, para finales de la década, el Plan Tierra Propia.

Conclusiones

El análisis efectuado muestra la importancia de los diferentes actores colectivos en la construcción de la política social de vivienda que se implementó en los años setenta en el AMM. En él se observa la participación de los diferentes grupos en la discusión sobre el problema habitacional que vivía la ciudad. Al contrario de lo que se ha planteado en algunos estudios, no fueron solo los grupos de izquierda los que provocaron la creación de las instituciones de vivienda, sino que el proceso involucró a actores políticos, económicos, académicos y sociales, pues, como plantea Tarrow (1997), es la turbulencia generada lo que provoca una respuesta del Estado.

Si bien se reconoce que, por el carácter corporatista del Gobierno de la época, las relaciones encontradas entre el Estado y los actores colectivos son mayormente de aceptación, la sola existencia de uniones de colonos o de posesionarios da cuenta de la situación del problema y de las oportunidades que significaba para la acción colectiva.

Por otra parte, la falta de instituciones formales que atendieran el problema, en la ciudad, sumada a los problemas políticos que se vivían, llevó a los grupos marginados y de izquierda a aprovechar la situación y organizar uno de los más grandes movimientos sociales que se han presentado en México: el Movimiento Tierra y Libertad. Sin embargo, esto significó, a la vez, una participación más activa de los grupos de poder económico. Esta mezcla de acciones, planteadas desde diferentes marcos ideológicos, fue la detonadora de una política social de vivienda que se corporizó en instituciones que tuvieron un papel importante en la solución del problema: la Oficina Municipal de Colonos y Posesionarios, FOMERREY y el Plan Tierra Propia.

Lo anterior muestra que la organización proporciona oportunidades para la acción a los actores, pero las instituciones formales, como la política pública, ponen límites a estas acciones, lo que se traduce en confianza de la ciudadanía y lineamientos para su participación. En suma, las instituciones dan un marco estable a la sociedad y permiten la gobernabilidad, elemento importante para la democracia.

Bibliografía

Alonso, Jorge (1992). "Introducción. Cuestionar al Estado". En *El nuevo Estado mexicano. Estado, actores y movimientos sociales*, Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (Coords.). México: CIESAS / Universidad de Guadalajara.

Barba Solano, Carlos (2003). *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE. América Latina y México*. Guadalajara: CIESAS / Universidad de Guadalajara.

Briones, G. (1998). *Métodos y técnicas de investigación para las ciencias sociales*. México: Trillas.

Cárdenas Heiras, S. (1996). "Los medios: voces de libertad". En *La enciclopedia de Monterrey*. Tomo 3. Israel Cavazos Garza (Coord.). México: Milenio de Monterrey / Grijalbo.

Carmona, Fernando (1992). "Un Estado aun más clasista". En *El nuevo Estado mexicano. Estado, actores y movimientos sociales*, Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (Coords.). México: CIESAS / Universidad de Guadalajara.

Contreras, Camilo (2007). *Geografía de Nuevo León*. Monterrey: Fondo Editorial Nuevo León.

El Porvenir (1976). Sección 1B, 19 marzo 1976.

Elster, Jon (1997). *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*. Barcelona: Gedisa.

Filgueira, Fernando (2005). *Welfare and democracy in Latin America: the development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states*. Suiza: UNRISD.

García Ortega, Roberto (1988). "El área metropolitana de Monterrey (1930-1984). Antecedentes y análisis de su problemática urbana". *Monterrey: siete estudios contemporáneos*, Mario Cerutti (Ed.). Monterrey: UANL, Facultad de Filosofía y Letras.

Garza, Gustavo (2003). *La urbanización en México en el siglo XX*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

Gómez, M. (2006). "Crisis y recomposición de la respuesta estatal a la acción colectiva desafiante en la Argentina (1989-2004)". *Revista Argentina de Sociología* N.º 4.

Gutiérrez Garza, Esthela (2003). *Teorías del desarrollo en América Latina*. México: Trillas / UANL.

INEGI (2001). *Indicadores sociodemográficos de México (1930-2000).* México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

Krippendorff, K. (1997). *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. España: Paidós.

Melucci, A. (2002). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.

North, Douglass C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Olson, Marcus (1992). *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Limusa.

Olvera, A. J. (2003). "Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México". En *La sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, A. Olvera (Coord.). México: Universidad Veracruzana / Fondo de Cultura Económica.

Ostrom, Ellinor (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: UNAM / CRIM / Fondo de Cultura Económica.

Pozas, M. A. (1995). "Los movimientos sociales urbanos". En *Atlas de Monterrey*, Gustavo Garza Villarreal (Coord.). México: Gobierno del Estado de Nuevo León / Universidad Autónoma de Nuevo León / Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León / El Colegio de México.

———— (1998). "Las empresas mexicanas en el contexto internacional". En *Monterrey 400. Estudios históricos y sociales*, M. Ceballos Ramírez (Coord.). Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.

Ramírez Kuri, Patricia (2008). "Ciudadanía. Notas sobre la redefinición de un concepto clave en la vida social urbana". En *El léxico de la política en la globalización. Nuevas realidades, viejos referentes*, Germán Pérez Fernández del Castillo y Juan Carlos León Ramírez (Coords.). México: UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Schmitter, Phillipe C. (1992). "¿Continúa el siglo del corporatismo?". En *Teoría del Neocorporatismo. Ensayo de Philippe C. Schmitter*, R. Ocampo Alcántar (Comp.). México: Universidad de Guadalajara.

Solís, P. (2007). *Inequidad y movilidad social en Monterrey*. México DF: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.

Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.

Vázquez Anderson, A. (2004). "Democracia en México: transición hacia un corporativismo social". *Espiral. Estudios sobre Estado y sociedad* N.° 29.

Villarreal, D. R. (1992). *La política de vivienda del Gobierno del estado de Nuevo León 1970-1990*. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León / UAM-Xochimilco.

———— (1995). "La situación de la vivienda". En *Atlas de Monterrey*, Gustavo Garza Villarreal (Coord.). México: Gobierno del Estado de Nuevo León / Universidad Autónoma de Nuevo León / Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León / El Colegio de México.

Villarreal, D. R. y V. Castañeda (1986). *Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Monterrey*. México: Claves Latinoamericanas.

Yzcoa Flores, R. (1997). *La prensa regiomontana. Apuntes para su historia 1826-1996*. Monterrey: Presidencia Municipal 1994-1997.

Políticas públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica

Magela Cabrera Arias*

Resumen

Esta investigación pretende dar luces sobre la naturaleza de los más importantes programas del Estado panameño en relación al hábitat y la vivienda. Para ello se presenta, en el marco de los procesos de gestión urbana, las más significativas acciones en los mencionados campos, dividiendo el análisis en períodos encuadrados en su contexto histórico-social.

Los resultados indican que la ausencia de planificación y la escasez de normas urbanas, especialmente al inicio de la evolución de la ciudad de Panamá, impidieron el uso racional del suelo. Evidencian que el Estado ha promovido y permitido la especulación catastral e inmobiliaria, acentuando así la segregación espacial y expulsando a los más pobres a barrios segregados y mal servidos en la periferia. Después de décadas de políticas de vivienda- ineficaces y enmarcadas en intereses mercantiles-, se mantienen elevados índices de déficit habitacional y persiste un déficit considerable de zonas lúdicas y espacios públicos para los más pobres.

Palabras clave: políticas de vivienda, hábitat, gestión urbana.

Abstract

This research aims to shed light on the nature of the most important programs of the Panamanian Government in relation to habitat and housing. Here we present, in the context of urban management processes, the most significant actions in those fields, dividing the analysis period framed in its historical and social context.

The results indicate that the lack of planning and lack of urban standards, especially early in the evolution of Panama City, prevented rational land use. Show that the State has promoted and enabled the cadastral and real estate speculation, thus accentuating the spatial segregation and expelling the poorest townships and poorly served in the periphery. After decades of ineffective housing policies, and within its commercial interests-rates remain high housing deficit, and still a considerable shortfall of play areas and public spaces for the poor.

Keywords: housing policies, habitat, urban management.

* Facultad de Arquitectura de la Universidad de Panamá y Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA).

Antecedentes

Panamá goza de un desarrollo medio-alto según el índice de desarrollo humano (PNUD, 2009). No obstante, coexisten grandes fortunas junto a enormes bolsones de pobreza, situación originada en las históricas desigualdades en la distribución del ingreso, de la riqueza y de las oportunidades. Esta inequidad de carácter estructural está relacionada con la tenencia del suelo urbano de la capital –que históricamente ha sido origen de poder político y económico– lo que se ha perpetuado en un estilo de desarrollo característico.

El documento *Resultados de la encuesta de niveles de vida 2008*[1], sobre la distribución del ingreso y el consumo, mostró que el 32,7% del total de la población es pobre y que el 14,4% es extremadamente pobre (Ministerio de Economía y Finanzas, 2008), a pesar de que el PIB per cápita a precios corrientes en 2009 alcanzó los 7 155 dólares americanos (Banco Mundial, 2010). El mismo año, la tasa de desempleo total fue de 6,6% (subempleo visible: 2,2%, y subempleo invisible: 11%), y el empleo informal se incrementó al 42,8% (Ministerio de Comercio e Industrias – PROINVEX, 2010). En 2009, aproximadamente 250 mil personas recibían salario mínimo, entre 1,06 y 2,00 dólares por hora, o entre 183,00 y 346,00 dólares mensuales (Valencia Rivera, 2009). El Censo de población y vivienda de mayo de 2010, en Panamá, registró 3 322 576 habitantes y 1 056 208 viviendas. Y confirmó que la distribución geográfica mantiene una gran concentración en las zonas urbanas, particularmente en la ciudad de Panamá, y una gran dispersión en el área rural (UNICEF, 2010). La Constitución Política de Panamá establece que el Estado es responsable de garantizar el derecho social de la vivienda a toda la población[2]; no obstante, el déficit habitacional se elevó a 125 mil viviendas en 2010 (MIVIOT, 2010)[3].

1 La encuesta, realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas en 2008, evidenció que la incidencia de la pobreza es desigual según el área, siendo de 17,7% para el área urbana, 50,7% para el área rural y 96,3% para áreas indígenas.

2 La Constitución Política de 1972, reformada en 1984, en su Artículo 113 dice: "El Estado establecerá una política nacional de *vivienda* destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso".

3 El "déficit habitacional" es un indicador cuantitativo sobre vivienda, utilizado por el MIVIOT, que incluye dos categorías: déficit cuantitativo y déficit cualitativo. El primero, a su vez, incluye tres tipos: las viviendas con una densidad de más de dos personas por cuarto (hacinamiento), las viviendas deterioradas gravemente y las necesarias por la formación de nuevos hogares. El déficit cuantitativo requiere viviendas nuevas para solucionarlo. El déficit cualitativo, en cambio, se refiere a las viviendas parcialmente deterioradas.

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), el Banco Hipotecario Nacional (BHN) y la Caja de Ahorros son las entidades estatales vinculadas a la vivienda. El MIVIOT define la política de vivienda y las políticas de planificación de las ciudades, así como sus infraestructuras físicas y equipamientos sociales; y determina los criterios y normas de zonificación de los planes regionales y locales[4]. El BHN financia los programas que ejecuta el Ministerio, regula y fiscaliza el sistema nacional de ahorro y préstamos inmobiliarios[5], y administra financiamiento para la vivienda social. Además, posee un importante patrimonio en tierras y edificaciones en áreas urbanas.

Por otra parte, desde el sector privado, la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC), bajo la lógica del mercado, construye propiedades de alto costo, costo-medio y costo medio-bajo; y está estrechamente vinculada a la política financiera de los bancos comerciales e hipotecarios.

Evolución de las políticas de vivienda en Panamá

Primeras intervenciones estatales (1925-1940)

En 1905, dos años después de creada la República de Panamá, la población de la ciudad de Panamá era de 22 mil habitantes y su área urbana ocupaba 1,2 km^2. En 1915 –a propósito de la Exposición Internacional celebrada por la inauguración del Canal de Panamá–, el Estado impulsó la primera gestión urbana de la ciudad, dirigida al barrio de la exposición, el cual estuvo planificado con un trazado urbano de malla reticular, calles amplias

4 Esta entidad recibe las responsabilidades del extinto Ministerio de la Vivienda, creado en 1973.

5 El monto del retraso de pago de los prestatarios de bajos ingresos se calcula en 36 millones de dólares.

y zonas ajardinadas adonde emigraron las clases ricas que residían intramuros (Rubio, 1949). Muy distinto al trazado de barrios populares como Calidonia, El Granillo, Malambo, San Miguel, Marañón y El Chorrillo, en la ciudad de Panamá, y Rainbow City y Folk River, en Colón, donde los trabajadores vivían hacinados en cuartos de inquilinato en malas condiciones higiénicas y pagando alquileres altos.

El primer movimiento urbano asociado a la vivienda surgió en 1925, (Reyes, 2003) cuando, al aumentarse el impuesto de inmueble, los propietarios de casas traspasaron esa carga a los inquilinos, para lo que incrementaron los alquileres en más del 50% (Academia Panameña de la Historia, 1986)[6]. La Liga de Inquilinos y Subsistencias, organizada por el Sindicato General de Trabajadores, convocó a manifestaciones que primero fueron sofocadas por la Policía Nacional, y luego, a petición del presidente Rodolfo Chiari, por soldados estadounidenses que ocuparon la ciudad durante 11 días. Poco después, el Banco Nacional ofreció préstamos por cuatro millones de dólares a los terratenientes urbanos dedicados al alquiler de vivienda. Ello incrementó el control que ejercía un pequeño grupo sobre el suelo urbano. En los años treinta, alrededor de 68 familias controlaban las actividades de alquiler de viviendas, al ser dueñas de cerca de tres mil casas de vecindad (Tomlinson, 1973).

La recesión económica resultado de la Gran Depresión sufrida en Estados Unidos afectó seriamente a Panamá en 1930. En este marco, la Liga de Inquilinos exigió reivindicaciones al Gobierno, lo que culminó con la declaración, en 1932, de la "Huelga del no pago"[7]. En esa ocasión, el Movimiento Acción Comunal[8] apoyó a las clases populares. Sin embargo, solamente se logró que el Gobierno promulgara el Decreto 139, apoyando

6 El *Boletín habla el inquilino* señala que, en 1924, el precio medio de los cuartos de inquilinato fluctuaba ente cinco y seis balboas mensuales, mientras que en 1933, el promedio oscilaba entre siete y diez balboas (Academia Panameña de la Historia, 1986).

7 El *Boletín habla el inquilino* se refiere a las siguientes exigencias: a) reducción de la tasa de arriendo en un 50%, b) exoneración del pago de la renta a los inquilinos desocupados y enfermos, c) habitación gratis para los bomberos voluntarios, y d) aceptación del pago en bonos por parte de los policías (Academia Panameña de la Historia, 1986).

8 Grupo formado por profesionales y clase media, responsables del golpe de Estado del 2 de enero de 1931.

irrisorias rebajas al alquiler y consolidando, otra vez, la intransigencia de los propietarios y los intereses de la oligarquía rentista[9].

La crisis de inquilinato ocasionó el éxodo masivo de la población de la zona central de la ciudad y el inicio de tomas de tierra en las áreas suburbanas, particularmente en el distrito de San Miguelito. "Como resultado del problema de inquilinato de 1932, aproximadamente unas 72 familias ocuparon alrededor de dos hectáreas de terrenos en Boca La Caja, corregimiento de San Francisco, constituyéndose así la primera barriada resultante de la toma de tierras en Panamá" (Cabrera Arias, 1993a: 62). Además, "desde temprana época el Estado apoyó la especulación de tierras y viviendas, verificándose que la construcción del espacio es la ciudad misma, impuesta como forma de dominación política, donde se delimita con precisión los espacios del dominado y del dominador" (Carnevali Lobo, 2009: 218).

Período del Estado constructor (1940-1970)

Desde 1930, unas 15 mil personas habitaban las áreas marginales de la ciudad[10]. No obstante, no fue hasta 1941 cuando el Estado, a través de la Caja del Seguro Social (CSS)[11], invirtió 120 millones de dólares en edificios de alquiler, destinados a las clases populares. El primero y más emblemático de ellos, localizado en El Chorrillo, fue el Renta 1, con 36 apartamentos, patio, área de lavado y baños comunales. Ese año, el Gobierno contrató a Karl Brunner, urbanista austríaco, quien elaboró un "Informe sobre el desarrollo urbano y el plano regulador de la ciudad de Panamá" (Plan Panamá), con estrategias de planificación y diversas recomendaciones (De Die-

9 El Decreto 18 del 15 de noviembre de 1932, además, estableció una moratoria parcial temporal del pago de los arrendamientos y la institución de una Junta Tripartita de Inquilinato.

10 El tratado Arias-Roosevelt, conocido como "el de la carne y la cerveza", permitió a la burguesía industrial vender esos productos de intenso consumo a los norteamericanos asentados en la zona del canal, con lo que aumentó la demanda de trabajadores que emigraban hacia la ciudad.

11 Institución creada en 1941 para otros fines, pero que en ese entonces apoyó la resolución del problema habitacional.

go y Fábrega, 1968)[12]. El informe reconoció las terribles condiciones de la vivienda popular y recomendó acciones de renovación urbana que incluían construir viviendas, adquirir terrenos privados con el pago de indemnizaciones, sanear los barrios e instituir una "corporación de la vivienda" e "impuestos de valorización". Inicialmente hubo voluntad política para seguir tales recomendaciones, pero posteriormente fueron abandonadas (De Diego y Fábrega, 1968) debido a que se confrontaban con los intereses del poderoso sector de rentistas y propietarios de casas. Poco después se aprobó la Ley 78 del 23 de junio, que reglamentaba las urbanizaciones en el país.

En 1944, el Banco de Urbanización y Rehabilitación (BUR), primera institución estatal dirigida a la vivienda, construyó edificios de apartamentos con baño privado, como Renta 2, Renta 4, Penonomé y Pese. Su alquiler mensual oscilaba entre 7,50 y 15 dólares, mientras que en los cuartos de inquilinato privados estaba entre los 6 y 13 dólares, cantidades generosas para una población con exiguos recursos. En 1946, se construyeron los barrios de Miraflores y Betania, orientados a una población de nivel económico medio (ver Tabla N.° 1). En 1950, la CSS financió la barriada N.º 1 de Juan Díaz, que se constituyó en un área de expansión suburbana.

El Instituto de Vivienda y Urbanismo (IVU) reemplazó al BUR[13] en 1958 y construyó varios edificios[14] (ver Tabla N.° 2). Entre 1941 y 1970, el Estado construyó tanto vivienda de alquiler como propia, y ofreció capital para su financiamiento a través de la CSS (Rubio, 1949). Simultáneamente, un grupo de propietarios de casas, hasta entonces los únicos en el negocio de la vivienda de inquilinato, modificaron sus formas de hacer negocios y empezaron a invertir en producción y comercialización de materiales de construcción y financiamiento de vivienda propia.

12 El Plan Panamá incluía recomendaciones sobre nuevas urbanizaciones, sistemas de plazas para concentrar las actividades comerciales, los servicios públicos y el parque.

13 En 1952, el BUR se transformó en Departamento de Urbanización y Rehabilitación (DUR), adscrito al Instituto de Fomento Económico (IFE).

14 Con prestamos mayormente procedentes de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Década del sesenta

En los años sesenta se consolidó el proceso de urbanización como resultado de varios factores, entre otros: las coyunturas económicas vinculadas al Canal de Panamá[15]; la construcción de la carretera Panamericana y del Puente de las Américas[16], que modificó sustancialmente la conexión entre la capital y la zona occidental del país; y el desarrollo industrial ocupado en sustituir las importaciones con productos nacionales[17], lo que provocó la migración de trabajadores rurales hacia la ciudad de Panamá. Los nuevos pobladores se asentaron en San Miguelito y en zonas adyacentes a la carretera transístmica entre las localidades de Las Cumbres-Alcalde Díaz y Tocúmen (De Diego y Fábrega, 1968). Asimismo, aumentaron los procesos de toma de tierras y de autoconstrucción de vivienda.

Las barriadas marginales se multiplicaban rápidamente, especialmente hacia el este y el norte de la ciudad. El sector de San Miguelito, que albergaba apenas a unas veinte familias en 1955, año de su fundación, para el año 1960 ya tenía 12 975 habitantes, al tiempo que se desarrollaban nuevas barriadas como Santa Rosa, San Antonio y Samaria. El censo de 1970 indicaba que el crecimiento de San Miguelito mantenía un ritmo acelerado, ya que su población alcanzaba los 68 400 habitantes, que se alojaban en 11 962 viviendas (Cabrera Arias, 1993a).

En Ciudad de Panamá empezó a establecerse un patrón de expansión y de segregación espacial que se consolidaría décadas después, siguiendo una lógica determinada por la existencia de la ex zona del canal –vedada a los panameños–, el monopolio de las tierras urbanizables y la incapacidad del Estado para satisfacer la demanda de vivienda de la población. Este patrón se evidenció, por un lado, en las urbanizaciones del área central de la ciudad, con infraestructura adecuada construida por la empresa privada para los sectores de ingresos altos y medios; y, por otro, en las zonas periféricas,

15 El crecimiento poblacional entre 1911 y 1920 estuvo determinado por la finalización de las obras del Canal de Panamá y el inicio de su funcionamiento; entre 1930 y 1950, influyeron las obras militares; y en el período 1950-1960, por su parte, se manifestaron los primeros resultados del tratado Remón-Eisenhower.

16 Puente vehicular sobre el Canal de Panamá, inaugurado el 12 de octubre de 1962.

17 Como resultado de la ejecución del tratado Remón-Eisenhower.

que acogen a los sectores que autoconstruyen sus viviendas, sin servicios de infraestructura básica.

Tabla N.º 1
Vivienda construida por el Banco de Urbanización y Rehabilitación (BUR)

Proyecto	Localización (barrio en la ciudad de Panamá)	Año de construcción	m² por vivienda	Costo de la vivienda (en dólares)	Mensualidad (en dólares)
Edif. Penonomé	El Chorrillo	1945	27	5 408	32,5
Edif. Arraiján	San Miguel	1945	24	3 380	25
Edif. San Carlos	San Miguel	1946	24	4 000	20
Urb. Vista Hermosa	Betania	1946	45	5 800	37,5
Edif. Antón	El Chorrillo	1947	23,2	4 500	32,5
Edif. Pese	El Chorrillo	1947	23,2	4 500	32,5
Edif. Chame	San Miguel	1949	24	4 000	20
Edif. Chepo	San Miguel	1949	24	4 000	20
Edif. Chorrera	San Miguel	1949	24	4 000	20
Edif. Capiña	San Miguel	1949	24	4 000	20

Fuente: Mendoza (2003)

Tabla N.º 2
Vivienda construida por el Instituto de Vivienda y Urbanismo (IVU)

Proyecto	Localización (barrio en la ciudad de Panamá)	Año de construcción	m² por vivienda	Costo de la vivienda (en dólares)	Pago mensual (en dólares)
Urb. San Miguelito	San Miguelito	1960	40	2 300	13,16
Multi. San Miguelito	San Miguelito	1960	39	2 800	16
Multi. San Miguel	Calidonia	1961	46,72	3 000	20
Multi. Huerta Sandoval	Santa Ana	1961	64	4 000	20

Urb. Villa Cáceres	Betania	1961	45	4 500	30
Multi. Santa Cruz	Calidonia	1963	37,4	4 000	15
Urb. Nueva Concepción	Juan Díaz	1964	40,14	1 974	14,69
Urb. General Remón	Juan Díaz	1964	40,42	4 200	15
Urb. San Pedro	Juan Díaz	1965	40,14	2 100	20
Urb. San Antonio	La Chorrera	1966	40,14	3 100	15
Urb. San Isidro	San Miguelito	1966	21,60	2 200	20
Multi. Santa Ana	Betania	1968	45,99	5 184	70

Fuente: Mendoza (2003)

Etapa del Estado Populista (década de 1970 e inicios de los ochenta)

Viviendas deterioradas, hacinamiento e incremento de los asentamientos informales en la periferia urbana caracterizaban la situación de la clase popular cuando, en 1968, los militares organizaron el golpe de Estado. En 1973, el Gobierno organizó un sistema para impulsar programas habitacionales en el que intervenían el Ministerio de Vivienda (MIVI), el Banco Hipotecario Nacional y la CSS. Desde entonces hasta los primeros años de los ochenta, el gasto público, financiado mayormente con deuda externa, contribuyó a la producción mercantil masiva de viviendas e infraestructura básica. Así, se afrontaban viejas necesidades habitacionales, al tiempo que se beneficiaba al capital financiero e industrial y se les restaba apoyo a los rentistas, históricamente hegemónicos.

En 1971, el IVU invirtió unos 9 520 500 dólares en 4 151 viviendas. Desde la creación del MIVI, en 1973, hasta 1979, el Estado contrató al sector privado para construir 18 605 viviendas (un 54% del total), con lo que se duplicó la oferta de la década anterior, por lo cual se pagó 129 788 147 dólares.

Tabla N.º 3
Vivienda construida por el Ministerio de Vivienda (MIVI)

Proyecto	Localización (barrio en la ciudad de Panamá)	Año de construcción	m^2 por vivienda	Costo de la vivienda (en dólares)	Pago mensual (en dólares)
Mult. Barraza	El Chorrillo	1972	27	9 645	60
Mult. Chorrillo N.º 1	El Chorrillo	1974	47,25	9 900	60
Mult. Tuira y Chucunaque	Betania	1975	54,94	9 240	70
Mult. Patio Pinel	Santa Ana	1976	55	9 240	70
Mult. San Pedro N.º 2	Juan Díaz	1976	47,62	9 369	60
Urb. San Pedro N.º 2	Juan Díaz	1976	40,14	3 999	60
Mult. Villa Lorena	Río Abajo	1976	63,92	8 264	70
Urb. Roberto Durán	San Miguelito	1976	25,20	3 300	45
Urb. San Joaquín	Pedregal	1977	36	6 426	40
Mult. San Joaquín	Pedregal	1977	28,24	8 539	46
Mult. Los Libertadores	Betania	1977	54,94	9 240	70
Urb. Cerro Batea	San Miguelito	1977	25,20	3 876	50
Urb. Santa Librada	San Miguelito	1977	39,60	7 760	67
Urb. Don Bosco	Juan Díaz	1977	73,50	12 500	123
Urb. Torrijos Carter	San Miguelito	1978	35,20	3 300	45
Urb. Montería	Pedregal	1978	39,60	7 850	67
Mult. Cabo Verde	Curundú	1979	24,74	4 900	25

Fuente: Mendoza (2003)

Durante los años setenta, el 78% del total construido fue pagado por el Estado. La inversión estatal en vivienda, en relación al PIB, estuvo sobre el 19%, excepto en 1976, cuando fue de 14%, y en 1980, cuando fue de 11%. Durante los tres primeros años, la inversión fue especialmente alta, respectivamente 30,2%, 36,4% y 28,4% (Mendoza, 2003).

Además, se aprobaron 12 leyes de vivienda referidas a normas de renovación urbana, incentivos a la construcción y reglamentación de alquileres;

se congelaron alquileres inferiores a 250 dólares; se modificaron las normas de desalojo por falta de pago; y se crearon comisiones de arrendamiento para conciliar intereses de arrendadores y arrendatarios. En general, las nuevas normas apoyaban a arrendatarios y a pobladores de bajos ingresos. No obstante, el Estado también impulsó a la empresa privada, con incentivos tributarios, financiamiento con intereses blandos, conversión de áreas residenciales en comerciales y excepción de impuestos de importación aplicados a materiales de construcción. Se estableció, también, una clara división: la construcción de viviendas de "interés social" correspondía al Estado, mientras que la construcción de locales comerciales y viviendas de lujo correspondía al sector privado.

Década del ochenta

En estos años se evidenció la estrecha relación entre la pobreza urbana y la urbanización acelerada. Una de las secuelas derivadas de la ejecución de las políticas de ajuste estructural[18] fue la migración de campesinos hacia áreas urbanas, donde experimentaron pobreza, hacinamiento y segregación.

Además, hubo una disminución sustancial en la inversión estatal en vivienda, y la disponible se orientó hacia el déficit cualitativo. El Gobierno militar, en su intento por evidenciar su gestión, cambió el discurso de "viviendas construidas" por el de "soluciones habitacionales ofrecidas", término genérico que incluía programas de mejoramiento habitacional, lotes servidos, mensura y legalización, viviendas comunitarias y rehabilitación de casas. En esa década, el Estado pagó 22 121 513 de dólares estadounidenses por 27 352 soluciones.

Durante el período, solo se hicieron dos tipos de construcción: los llamados edificios de renovación urbana, que eran estructuras de tres pisos con apartamentos de área mínima y altillo, de mensualidades altas a pagar en plazos de 25 años[19], y viviendas comunitarias (por 8 836 de las cuales

18 Programas económicos para lograr el llamado "ajuste estructural" sugeridos por el Fondo Monetario a los países deudores de América Latina.

19 Edificios Azucena, Begonia, Hortensia, Lirio, Salomón N.º 1 y N.º 2 y Los Libertadores, en

se pagó 54 171 734 dólares) (Mendoza, 2003), que no eran más que otra versión de las cuarterías de principios de siglo, con habitaciones en hilera, balcón corrido, patio y servicios sanitarios comunales. En 1983, con financiamiento del BID, en Colón y sus áreas suburbanas se llevó a cabo el plan de desarrollo urbano y vivienda "Juan Demóstenes Arosemena". Y también se construyó Puerto Escondido y "las cuádruples".

En 1985, el Estado le dio un impulso extraordinario al sector privado de la construcción, al promulgar la Ley de Intereses Preferenciales, la cual subsidiaba con fondos estatales los préstamos hipotecarios que bajo esta se ofrecieran al comprador de la vivienda, por hasta cuatro y cinco puntos menos que la tasa comercial. Desde entonces, la ley ha sido modificada tres veces. Al inicio cubría vivienda de costo menor a veinte mil dólares, incrementándose luego a cincuenta mil, 62 500 y, según la reforma de 2009, a ochenta mil. Cada modificación provocó un auge significativo de la construcción.

Entre 1970 y 1982, la Región Metropolitana[20] creció significativamente, entre otros factores, debido a la creación del Centro Bancario Internacional, la Zona Libre de Colón y el crecimiento del comercio a través del Canal de Panamá. Para 1985, el área metropolitana de Panamá ya abarcaba Chorrera y Arraiján, al oeste del Canal de Panamá, hasta Tocúmen, al este, y San Miguelito y las Cumbres, al norte. Únicamente la ciudad de Panamá albergaba a 603 933 habitantes[21]. En la década de los setenta, la estructura urbana también se modificó sustancialmente, cuando nuevas tierras ingresaron al mercado inmobiliario debido a la ejecución del tratado Torrijos Carter, firmado en 1977, que estableció la devolución a la administración panameña de 19 109 hectáreas de tierras urbanas y rurales (Nathan, 1985)[22].

Panamá, y Bamboo Lane y Arco Iris, en Colón.

20 Que incluye provincias de Panamá y Colón.

21 El MIVI redefinió la extensión de la ciudad a través de la resolución N°19-96 del 23 de febrero de 1996: "por la cual se definen los nuevos linderos de la ciudad de Panamá" (*Gaceta oficial*, 1 marzo 1996, N° 22 984). E incluye corregimientos de: Las Cumbres, Tocúmen, Pacora y un segmento de Ancón. Además, para los registros de población incluye al distrito de San Miguelito, por encontrarse en los ejidos de la ciudad de Panamá.

22 Un total de 8 358,2 ha de tierra urbana y 10 751,3 ha de tierra rural, con un valor de seis mil

Años noventa, década de privatizaciones

Durante estos años, Panamá aplicó las políticas económicas derivadas del Decálogo del Consenso de Washington[23]. Se resaltan cuatro en particular: privatizaciones, desregulaciones (disminución o supresión de garantías laborales, controles sociales y ambientales), garantía absoluta del derecho de propiedad y una drástica reducción del Estado, con la consecuente reducción del gasto público en educación, salud, vivienda y ayudas sociales (Chang, 2002). La ejecución de estas políticas fomentó, entre otros fenómenos, el surgimiento de un hábitat urbano hostil que impidió el desarrollo sostenido de los ciudadanos y la creación de capital social, al tiempo que incrementó la población pobre en las zonas urbanas y motivó la proliferación de condiciones que contribuirían a la formación de un entorno criminal y violento (Cabrera Arias, 2005a).

En diciembre de 1989, Estados Unidos invadió Panamá. Entre otros destrozos, provocó la destrucción del céntrico y antiguo barrio El Chorrillo (Cabrera Arias, 1993b). Meses después, el Estado panameño pagó a la empresa privada 2,5 millones de dólares para rehabilitar los edificios 24 de Diciembre y Renovación Urbana, y otros 15 millones para construir nuevas viviendas (*La Prensa*, 10 marzo 1991) que fueron erigidas fuera del barrio, en áreas alejadas del centro de la ciudad.

En los años siguientes, se invirtieron 146 millones de dólares, 32 de los cuales se destinaron al Plan Colón y al Plan Panamá, en la Región Metropolitana (De Diego y Fábrega, 1968). Al final de la década se ejecutaron dos programas de subsidios con financiamiento del BID: Programa de Ayuda Rápida a la Vivienda de Interés Social (PARVIS) y Asistencia Habitacional, para familias con ingresos mensuales menores de 300 dólares (Jordan y Martínez, 2003).

En el período 1990-2002, el Estado contrató 85 733 soluciones habitacionales y pagó 160 747 507 millones de dólares. Un 64,6% de ese monto

millones de dólares, aproximadamente.

23 Eufemismo para suavizar semánticamente el modelo neoliberal global implantado en 1991 por la Casa Blanca para atenuar la "década perdida de Latinoamérica". Fue ideado por John Williamson, en ese entonces asesor económico del Banco Mundial para Asia.

correspondió a 9 757 viviendas, y un 35,4% se dirigió a atender el déficit cualitativo (Mendoza, 2003).

Tabla N.° 4
Estimación del déficit habitacional según el ingreso mensual del hogar (2004)

Ingreso del hogar (en dólares)	Déficit	%
Menos de 250	80 874	42%
250 a 300	14 386	7%
301 a 600	41 661	22%
Más de 600	55 919	29%
Total déficit	192 840	100%

Fuente: Herrera (2004)

Período 2004-2009

En 2004, existían 681 799 viviendas en el país, al tiempo que el 30% de la población no tenía vivienda adecuada, registrándose un déficit habitacional de 192 840 viviendas (ver Tabla N.° 4)[24]. Ese año, las autoridades modificaron la función primordial del Ministerio de Vivienda. Hasta ese momento, este había sido un ente más vinculado a la construcción; pero una profunda reingeniería de las entidades gubernamentales relacionadas a la vivienda y el urbanismo determinaron la nueva misión de la institución: "ser facilitadores en la concreción de programas de soluciones de vivienda de interés social y promover la participación del sector privado en la generación de soluciones de vivienda, con especial énfasis en grupos de menores ingresos". Este cambio –según la ministra del ramo– lograría hacer del ministerio un "[…] organismo más eficiente y eficaz en atender la iniciativa privada y responder a las demandas y carencias de la población" (Discurso de Balbina Herrera, 2004).

24 De esta cantidad, el 44% correspondía a la provincia de Panamá, el 11% a Chiriquí y el 9% a Colón. El 45% de este déficit (93 420 viviendas) correspondía a familias con ingresos inferiores a 250 dólares estadounidenses mensuales.

En 2004, además, se inició un estudio para definir nuevas normativas. Luego de prolongados debates, se promulgó la Ley 6 de Urbanismo (ver Recuadro N.° 1); y se impulsó la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIVI, 2005a) (ver Recuadro N.° 2).

Recuadro N.º 1
Ley 6 de 1 de febrero de 2006
Ley 6 de Urbanismo "por la cual se reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y se adoptan otras medidas"[1]. La ley representa un avance importante en la gestión urbana. Lo más sobresaliente es la reiteración de un principio constitucional que reconoce la función social de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el individual. Además, establece elementos tan valiosos como la función ambiental de la propiedad y la distribución equitativa de cargas y beneficios. Reconoce la importancia del espacio público y la obligación del Estado de protegerlo, se reconoce el derecho de la participación ciudadana en la gestión urbana, y se reitera la necesidad de elaborar planes de ordenamiento territorial que regulen el crecimiento de las ciudades. No obstante, la ausencia de voluntad política para reglamentar los instrumentos de gestión urbana relativos a la distribución de cargas y beneficios y función social ha impedido aprovechar plenamente las bondades de la ley.

Recuadro N.° 2
Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (2004-2009)
(Costo del programa: $12 millones. Préstamo del BID: $10 millones.)
Programa de Mejoramiento Integral de Barrios: infraestructura física y desarrollo social.
PARVIS Mejorado: unidades básicas de 36 m2 en lotes propios, con agua potable.
Programa de Dotación de Infraestructura Básica–PRODIBA (Macrolotes): infraestructura en terrenos públicos.
Macrolotes (lotes urbanizados): venta a promotores privados para vivienda social.
Subsidio directo con hipotecas comerciales: dos mil dólares por familia, con ingresos menores a 300 dólares para hipoteca (vivienda de hasta 16 mil dólares).

1. Ley 6 del 1 de febrero de 2006, publicada en la Gaceta oficial N.º 25 478 del 3 de febrero de 2006. El Decreto Ejecutivo N.º 23 (16 de mayo de 2007), por el cual se reglamentó la Ley 6 del 1 de febrero de 2006 se publicó en la Gaceta oficial N.° 25 794.
Fuente: MIVI–UPEV (2005)

Período actual

El inicio de un nuevo gobierno, en septiembre de 2009, no implicó mayores cambios en los programas (Gobierno de la República de Panamá,

2010). El MIVI indicó un déficit habitacional de 125 mil viviendas[25] (*Gaceta oficial* N.° 26 445-A) y anunció que para afrontarlo desarrollaría ocho programas que serían construidos por la empresa privada y fiscalizados por el MIVI.

Recuadro N.° 3
Programas período 2010-2014
Asistencia Habitacional (FASHABI): subsidio por emergencia para unidad básica de 36 m^2 (valor: 1 500 dólares).
Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PROMEBA): infraestructura física y desarrollo social.
PARVIS: subsidio no retornable para unidades básicas de 36 m^2 en lotes propios con agua potable para familias con ingreso menor a 300 dólares (ciudades intermedias y áreas rurales).
Vivienda Social: el Gobierno aporta recursos para viviendas de 36 m^2 en lotes propios con agua potable para familias con un ingreso menor a 300 dólares.
Mensura y legalización: ordena, mide y legaliza lotes ocupados en asentamientos informales (500 asentamientos, según estimación en 2010).
Fondo Solidario: Subsidio de cinco mil dólares de abono para casas, hasta treinta mil dólares para familias de ingresos hasta 800 dólares mensuales con hipoteca aprobada (monto de diez millones).
Proyecto Curundú: Plan de renovación urbana (mil viviendas de 45 m^2, cuarenta locales y área verde; monto de cuarenta millones).
Presupuesto período 2010-2014: 535 millones de dólares para la construcción de "ochenta mil soluciones de vivienda que beneficiarán a una población de 391 mil familias, aproximadamente" (MIVI, 2009).

Fuente: MIVI–UPEV (2005)

La crisis mundial de los mercados financieros e inmobiliarios en 2009, una vez más, llevó a la empresa privada a pedir y obtener apoyo estatal para mantener sus rentas. Convivienda, una asociación que agrupa a las empresas responsables de la construcción del 70% de las viviendas de Panamá, propuso "una coalición entre el MIVI y la empresa privada en la que se desarrollen anteproyectos completos para nuevas comunidades en terrenos

25 Los mayores déficits se registraron en Panamá (28 782), San Miguelito (10 743), Colón (7 154), Arraiján (6 324), David (5 991) y La Chorrera (4 976). Así como en las poblaciones indígenas, que representan cerca del 10% de la población del país: comarca Emberá (955), Comarca Kuna Yala (3 839) y comarca Ngöbe Buglé (15 734).

del Estado, en los cuales el MIVI sería el responsable de suministrar la infraestructura básica sobre la cual los promotores podrían desarrollar un número importante de viviendas de interés social" (Muñoz, 2009).

Poco después, el Gobierno confirmó el cumplimiento de las expectativas de la empresa privada, anunciando que

> buscará desarrollar nuevos y más ágiles instrumentos que promuevan la construcción de soluciones de vivienda focalizada en las familias de escasos recursos tanto de la economía informal como de aquellas con ingresos formales por debajo de los 416 dólares estadounidenses (salario mínimo a partir de enero 2010), incluyendo, estos instrumentos, los mecanismos que incentiven al sector privado (empresas, promotoras, banca y seguros) (Muñoz, 2009).

El crecimiento de la ciudad informal y la pobreza

Mientras los distintos gobiernos ejecutaban programas –no planificados sino como reacción a la demanda de vivienda–, la ciudad informal creció persistentemente. Las invasiones de tierra –en suelo público o privado– y los asentamientos espontáneos rodean las principales ciudades, caracterizados por su desorganización espacial, el uso de materiales no permanentes y la ausencia de infraestructura básica.

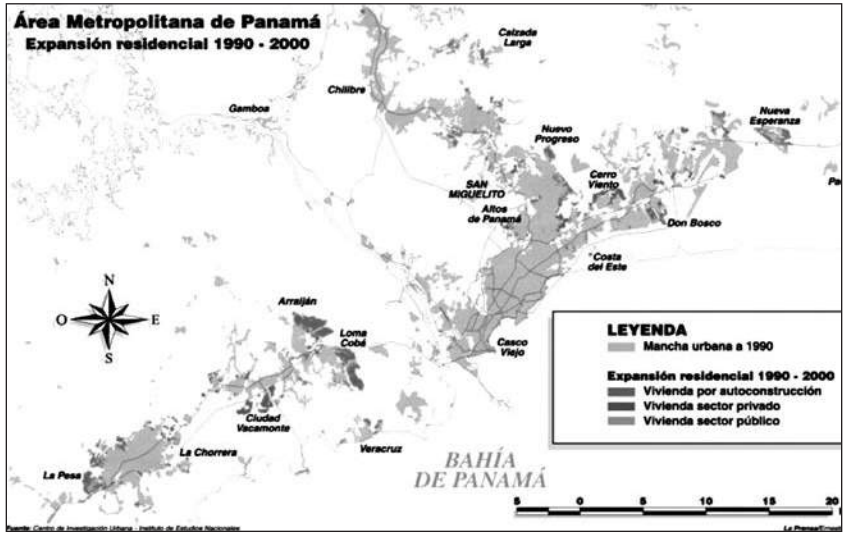
Las primeras invasiones fueron protagonizadas por migrantes rurales que buscaban empleo y mejores condiciones de vida en la capital. El primer asentamiento informal en torno a la ciudad de Panamá fue Boca La Caja, construido a finales de los años cuarenta. Casi veinte años después surgieron muchos más en el distrito de San Miguelito. Para los años setenta y ochenta, los asentamientos informales ya existían en todo el país. Entre 1984 y 1987 se multiplicaron aceleradamente, algunos de ellos asentados en fincas privadas. En los años noventa, el Estado desalojó a los pobladores asentados en las áreas revertidas de Arraiján, San Miguelito, La Chorrera y la provincia de Colón[26]. El Estado rechazó los primeros barrios de

26 Las "áreas revertidas" son tierras que fueron devueltas a la administración panameña por los nor-

autoconstrucción; posteriormente, evolucionó desde una tímida actitud permisiva hasta la actual, que incentiva su desarrollo. No obstante, siempre ha perdurado una posición de violencia y desalojo si se ocupan tierras privadas y comercialmente valiosas.

A finales de los ochenta, la vivienda informal ya constituía aproximadamente un 57,8% de las viviendas construidas entre 1970 y 1980 (MIVI, 2005b) (ver Gráfico N.° 1).

Gráfico N.° 1
Viviendas construidas según el sector



Fuente: *La Prensa* (2 enero 2002)

En este contexto surgieron las políticas no convencionales de vivienda y se impulsó el registro y estudio de los asentamientos espontáneos (ver Tabla N.° 5); acciones originadas, simultáneamente, por la agudización del conflicto social, la necesidad de reducir costos y un cambio radical en el concepto de vivienda.

teamericanos, según lo establecido en el tratado Torrijos-Carter.

La vivienda informal siempre ha suscitado polémica. Unos consideran que la intervención del Estado es necesaria para su mercantilización, mientras que algunos resaltan su valor intrínseco y otros afirman que es otro mecanismo que profundiza el subdesarrollo capitalista de dependencia (Aulestia, 2009).

Tabla N.° 5
Asentamientos espontáneos

Provincia	Número de asentamientos	Número de familias	Población
Bocas del Toro	8	554	2 770
Coclé	10	550	2 750
Colón	42	10 039	50 195
Chiriquí	60	7 778	38 890
Darién	2	220	1 400
Herrera	6	158	790
Los Santos	7	97	485
Panamá	280	35 904	179 520
Veraguas	22	1 725	8 625
En estudio	80 (1)	10 258	51 290
TOTAL	**517 (2)**	**67 283**	**336 715**

Fuente: arquitecta Aurora de Gómez, Dirección de Asentamientos Informales (MIVI) (septiembre 2005)

Lo cierto es que la vivienda es más que un simple refugio físico. Es una relación social (institución) que define quién, cómo, cuándo y dónde se accede y ocupa un espacio de residencia. Esta relación social define, también, los atributos requeridos para que ese espacio satisfaga necesidades percibidas como básicas, tales como descansar, dormir, permanecer y otras (Ramírez, 2009).

Visto así, puede afirmarse que la vivienda y la calidad de los asentamientos humanos son factores que caracterizan la pobreza. Las formas medirla han evolucionado, desde la tradicional, asentada en la estimación del ingreso y la capacidad de consumo de la población, hasta modalidades

más elaboradas, que consideran condiciones sociales y materiales de vida (PNUD, 2006)[27].

Conclusiones

La ausencia de planificación y la escasez de normas urbanas, especialmente al inicio de la evolución de la ciudad de Panamá, tuvieron resultados perjudiciales en el hábitat e impidieron el uso racional del suelo. Después de décadas de políticas de vivienda –ineficaces y enmarcadas en intereses mercantiles–, se mantienen elevados índices de déficit habitacional, se ha profundizado la inequidad y no se han construido zonas lúdicas ni espacios públicos para los más pobres.

El Estado promueve y/o permite la especulación catastral e inmobiliaria, lo que acentúa la segregación espacial y expulsa a los más pobres a barrios segregados y mal servidos, en la periferia.

Es imperativo cambiar la estrategia habitacional del Estado panameño, que ha creado una "ciudad neoliberal" caracterizada por la desigualdad, desempleo, pobreza, degradación de la calidad de vida, injusticia, crisis ambientales, violencia y criminalización de los pobres, frustración y desesperación (Foro Social Urbano, 2010). Con el cambio se podría construir un nuevo modelo de ciudad inclusiva, basada en valores que desafíen y contraríen al mercado, en vez de servirlo dócilmente. Así, se podrán formular programas diferentes que involucren, entre otras medidas, una mayor participación de la población y verdadera transparencia, y que, además, eliminen los desvíos de dinero público para favorecer al mercado (Pitts, 2010).

La solución al problema de la vivienda solo puede darse desde la comprensión del concepto de hábitat sustentable, el cual vincula la vivienda, el espacio comunitario y el municipio en una concepción integral, lo que

27 El índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) combina variables como la tasa de mortalidad infantil, el nivel de escolaridad, los ingresos del jefe de hogar, la tasa de dependencia, el acceso a los servicios públicos (agua potable, alcantarillado, salud y educación), la densidad de uso (número de personas por habitación) y los materiales de construcción de la vivienda.

significa pensar estrategias que incluyan las dimensiones económicas, sociales, culturales, políticas y ambientales (Cabrera Arias, 2005b).

La ciudad fue concebida como un lugar de coexistencia, una síntesis de los valores humanos, donde se integran la norma y la libertad, la individualidad y la comunidad, la identidad y la diversidad; así como un sitio de encuentro e intercambio para el desarrollo de las actividades humanas, donde se satisfacen las necesidades sociales y se potencia el desarrollo humano, a través del acceso a la creación, el conocimiento y la diversidad.

Para construir ciudades seguras y sostenibles que propicien el desarrollo económico, la convivencia armoniosa y la calidad de vida, es imperioso superar el modelo de urbanismo desarrollista, que deja el diseño de la ciudad en manos del mercado y fomenta el desarrollo de ciudades-dormitorio carentes de equipamientos culturales y deportivos, áreas verdes y paseos.

Bibliografía

Academia Panameña de la Historia (1986). *Boletín habla el inquilino* N.° 48-49, julio-diciembre. Panamá: Minerva.

Aulestia Valencia, Diego (2009). "Medios de vida urbanos y vivienda en Ecuador". En *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*, Jaime Erazo Espinoza (Coord.). Quito: FLACSO-Ecuador / Ministerio de Cultura.

Banco Mundial (2010). "PIB per cápita (US$ a precios corrientes)". Visita marzo de 2010 en http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD

Cabrera Arias, Magela (1993a). *Crisis urbana y movimientos sociales. Panamá, 1972-1990*. Panamá: Editorial Universitaria.

———— (1993b). "El Chorrillo, un barrio en agonía permanente". *Urbana. Revista del Instituto de Urbanismo y la Facultad de Arquitectura y Urbanismo* N.° 12.

———— (2005a). "Ciudad, democracia y neoliberalismo". *Cátedra. Revista de los Investigadores de Humanidades* N.° 6.

———— (2005b). "Cultura digital y gobernabilidad urbana. Algunas reflexiones". *Revista Tareas* N.° 121. Visita abril de 2009 en http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/panama/cela/tareas/tar121/cabrera.rtf

Carnevali Lobo, Norma (2009). "El hábitat residencial sustentable como punto de partida para la construcción de la ciudad". En *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*, Jaime Erazo Espinoza (Coord.). Quito: FLACSO-Ecuador / Ministerio de Cultura.

Chang, Ha Joon (2002). *Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective*. Londres: Anthen Press.

De Diego y Fábrega (1968). *Informe al Instituto de Vivienda y Urbanismo sobre el Plan Panamá*. Panamá: Instituto de Vivienda y Urbanismo.

Foro Social Urbano (2010). "Carta de Río". Visita 15 de febrero de 2010 en http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=10610

Gobierno de la República de Panamá (2010) "Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014". *Gaceta Oficial* N.° 26445-A.

Jordan, L. y R. Martínez (2003). "18 605 unidades. Evolución de la vivienda de interés social en Panamá, 1903-2002". Ponencia presentada en el Foro Sobre la Evolución de la Vivienda en Panamá.

La Prensa (1991). "Inversión en Plan Chorrillo". 10 marzo 1991.

———— (2002). "Área metropolitana de Panamá, expansión 1990-2002". Visita enero de 2002 en http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2002/01/02/hoy/trasfondo.htm

Mendoza, Rolando (2003). "Evolución de la vivienda en Panamá". Ponencia presentada en el foro organizado por el Banco Hipotecario Nacional (BHN) en celebración del Centenario de la República.

Ministerio de Comercio e Industrias – PROINVEX (Agencia de promoción de inversiones y exportaciones) (2010). Datos generales de la República de Panamá. Visita marzo de 2010 en http://proinvex.mici.gob.pa/index.php?option=com_content&view=article&id=100&Itemid=62&lang=es#empleo

Ministerio de Economía y Finanzas (2008). "Resultados de la encuesta de niveles de vida 2008". Visita mayo de 2010 en http://www.mef.gob.pa/Documentos/resultados.pdf

MIVI (Ministerio de Vivienda) – UPEV (2005). "Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda".

MIVI (Ministerio de Vivienda) (2005a). "Resumen préstamo de innovación". Documento de trabajo del ministerio.

———— (2005b). "Diagnóstico de asentamientos espontáneos". Documento de trabajo del ministerio.

———— (2009). "MIVI atacará casas condenadas". Visita febrero de 2010 en http://www.mivi.gob.pa/noticias/diciembre2009/mivi-casa-condenadas.html

MIVIOT (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial) (2010). "Déficit habitacional". Visita febrero de 2010 en http://www.mivi.gob.pa/sivid/sivid.html

Muñoz, A. (2009). "Crisis internacional desafía las alturas". *La Prensa*, 31 de marzo. Visita abril de 2010 en <http://www.samudioarquitectos.com/noticias/crisis_ internacional_desafia.html

Nathan, Robert (1985). *Evaluación del desarrollo urbano de Panamá*. Panamá: The Urban Institute.

Pitts, Natasha (2010). "Participantes del Foro Social Urbano elaboran documento final del encuentro". Visita 26 de marzo de 2010 en http://www.adital.com.br

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2006). *Informe de desarrollo humano, equidad y desarrollo*. Visita marzo de 2010 en http://www.undp.org/spanish/ publicaciones/informeanual2006/prologo.shtml

———— (2009). *Índice de desarrollo humano.* Visita marzo de 2009 en http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2009/

Ramírez, Rolando (2009). "Notas de Maestría en Vivienda Social". Universidad de Panamá / Universidad de Sevilla.

Reyes, Herasto (2003). "La movilización urbana de 1925". *La Prensa*, octubre 19, Sección Controversia.

Rubio, Ángel (1949). *La ciudad de Panamá*. Panamá: Banco de Urbanización y Rehabilitación.

Tomlinson, Everardo (1973). *El contrato de arrendamiento de fincas urbanas*. Panamá: EUPAN.

UNICEF (2010). "Estadísticas de Panamá". Visita marzo de 2010 en http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/panama_statistics.html#68

Valencia Rivera (2009). "Evolución del salario mínimo". *La Prensa*, agosto 30. Visita 25 de marzo de 2010 en http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2007/08/30/hoy/ opinion/1097231.html

Entre hechos y derechos: políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires

Pablo Vitale*

Resumen

Las acciones estatales dirigidas a las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires han variado mucho en sus casi ochenta años de existencia. Pueden distinguirse claramente dos períodos (con la violenta política de desplazamiento de la última dictadura entre ambos): el primero, vinculado a respuestas de erradicación y relocalización; el segundo, a partir del que se postula la consolidación y el mejoramiento de la trama existente. En el presente, además, se observan procesos de judicialización y juridificación que están habilitando acciones novedosas por parte de instituciones, organizaciones, colectivos y pobladores.

La problemática de villas y asentamientos no fue ni es objeto de políticas públicas acordes a su escala y complejidad, lo que –en parte– explica su persistencia en forma ampliada pese a que el reconocimiento normativo del derecho a su regularización urbana y dominial se extendió notablemente a partir de los años noventa. El impacto de esa legislación, aunque menor en cuanto a su ejecución, está habilitando procesos de juridificación y judicialización de los reclamos de urbanización e integración de las villas.

En este trabajo se abordan dichas políticas públicas, revisando sus continuidades y rupturas, para arribar a las actuales controversias desarrolladas alrededor de la urbanización de las villas.

Palabras clave: villas de emergencia, políticas públicas, juridificación, organizaciones territorial.

Abstract

Actions taken by the state to address shantytowns in Buenos Aires have widely varied throughout their almost eighty years of existence. Two clearly distinct periods (with the last dictatorship's violent policy of displacement between them) can be noted here: the first one

* Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Mesa por la Urbanización de la Villa 31-31bis.

involving attempts of eradication and relocation, and the second one related to proposals for consolidating and improving the existing make-up. At present, also, there are processes of juridification and normalization that are enabling innovative legal actions on the part of institutions, organizations, collectives and settlers.

The problematic situation of shantytowns and squatter settlements has never been approached through public policies suitable to their extent and complexity. This explains –partially– why they have persisted and expanded in spite of an increasing body of laws that, since the 90`s, have acknowledged their right to urban and territorial normalization. The impact of that legislation, though in a lesser degree as regards its enforcement, is making it possible to bring claims for urbanizing and integrating shantytowns to justice.

This paper addresses those public policies, reviewing their continuity and their breaks, to arrive at the present controversies around the urbanization of shantytowns.

Keywords: shantytowns, public policies, juridification, territorial organizations

Introducción[1]

Las villas[2] de la ciudad de Buenos Aires son los únicos territorios donde se registra un crecimiento demográfico significativo desde el último Censo nacional de población (en 2001). Mientras que en el resto de la ciudad la población permanece estable o decrece, en estos enclaves llega a duplicarse, avanzando sobre espacios vacantes y densificando los ya ocupados. En paralelo a esta expansión del mercado inmobiliario informal y la profundización de la situación de emergencia habitacional de los sectores populares,

1 Agradezco los comentarios, críticas y observaciones de la doctora Hilda Herzer con respecto a los aspectos generales de este trabajo, y de la doctora Luciana Bercovich particularmente sobre la dimensión jurídica presentada. En cualquier caso, los errores u omisiones que hubiera en lo que sigue son de mi entera responsabilidad.

2 El concepto de *villa miseria* fue popularizado a fines de los años cincuenta por Bernardo Verbitsky (1966). Para remitirse a su definición –sobre la que no profundizaremos– ver, entre otros, Cravino (2000; 2006) y Clichevsky (2003). En la ciudad de Buenos Aires, las villas se designan mayoritariamente a través de la numeración que les fuera asignada por el estado local, aunque algunas toman el nombre del barrio oficial en el que se emplazan u otras denominaciones populares. Con respecto al número de residentes, "según la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad, en 2001 la población en villas urbanas era de más de 107 mil personas. En el último censo realizado por este mismo organismo el 28 y 29 de marzo de 2009 en la Villa 31-31bis se comprobó que la población había aumentado en un 115% desde el censo realizado en 2001. Si se aplica ese aumento a todas las villas de la ciudad, obtendríamos una población mayor a 230 mil" (ACIJ, 2009).

el mercado formal transita un período de sostenido crecimiento desde la recuperación económica posterior a la crisis de 2001 (ver Baer, 2008).

En este contexto, las intervenciones estatales dirigidas a resolver la problemática urbana de los sectores de menores recursos resultan claramente deficitarias. Por caso, a pesar de que la letra de las sucesivas políticas dirigidas hacia villas –posteriores a las erradicaciones forzosas durante la última dictadura– postula su regularización dominial y/o su radicación e integración urbana, la concreción de estos planteos dista de aproximarse a la escala de la situación.

Los reclamos de las organizaciones villeras, en ese sentido, se ven reconocidos y legitimados en la normativa y los fundamentos programáticos, concomitantemente a la efectiva vulneración de los derechos que esos mismos postulados jurídicos y políticos consagran. Esto impacta en la configuración de la propia manifestación de demandas territoriales, la cual procura ese reconocimiento al tiempo que se ve obligada a trascenderlo en la búsqueda de que las reivindicaciones se efectivicen.

Los procesos de juridificación y judicialización[3] de los reclamos emergentes en villas se pueden considerar como una de las manifestaciones de una forma relativamente novedosa en la que el Estado encausa las protestas sociales. Esa modalidad de intervención estatal, a la vez que de manifestación de reclamos –una de las hipótesis de este trabajo–, se articula con las transformaciones generadas a partir de la reforma del Estado llevada adelante en los años noventa.

Para reconstruir algunas de las tensiones involucradas en estos procesos, territorializados en las villas de la ciudad, se partirá de unas mínimas premisas conceptuales, tras lo que se recuperará sintéticamente la trayectoria de las intervenciones estatales en las villas de la ciudad, diferenciando períodos según sus tendencias generales. Con esto, se busca contextualizar las políticas más recientes y una de sus facetas actuales: los procesos de juridificación y judicialización.

En la última parte de este trabajo se presentarán algunas reflexiones generales relativas a esos últimos procesos, sus tensiones constitutivas y sus

3 Estos conceptos serán objeto de definición en apartados posteriores.

manifestaciones en las controversias desarrolladas alrededor de la resolución de las problemáticas de las villas de la ciudad.

Brevísimas premisas

Algunos conceptos que no serán definidos en este trabajo, pero sí aludidos, requieren introducir algunas precisiones –probablemente simplificadas en exceso– sobre la forma en que serán abordados.

En principio no constituye una novedad plantear que consideraremos el espacio urbano como una expresión de la estructura social, y que, en ese sentido, las modificaciones en la estructura socioeconómica adquieren correlatos en la trama urbana, al tiempo que esta es el espacio donde aquellas se desarrollan y, a la vez, su elemento co-constitutivo (ver Castells, 1979; Topalov, 1979; Harvey, 1985). A partir de esto, las villas no pueden sino entenderse como parte inescindible de la dinámica urbana de la ciudad de Buenos Aires (y del área metropolitana de la que forman parte). Las mismas conforman una solución habitacional socialmente producida para satisfacer las necesidades reproductivas de una parte de la clase trabajadora que habita en la ciudad. En la propia formación o consolidación de las villas, así como en buena parte de las restantes formas habitacionales que se desarrollan en la ciudad, el Estado cumple un rol fundamental en sus acciones y omisiones.

Aquí, entenderemos el Estado, a la vez, como relación social y como conjunto de *aparatos*. En ambos sentidos, y en el contexto de la sociedad en que el mismo se inscribe, su rol se divide –simplificando lo complejo– en, por un lado, garantizar la acumulación de capital y las condiciones productivas y reproductivas que ello requiere, y, por otro, preservar la legitimidad del régimen y de su propia dominación (Thwaites Rey y López, 2005).

La política estatal urbana, repitámoslo, nunca es neutral y puede generar procesos de urbanización completamente diferentes. En el caso de las políticas de vivienda, esta intervención es fundamental, al ser un factor básico para la reproducción social de la fuerza de trabajo, más aun en contextos de depreciación sustantiva del salario y de restricciones para el

acceso al suelo urbano por parte de sectores populares –como los vigentes en los últimos años–. En este sentido, las políticas de vivienda –en tanto políticas sociales– son una forma de distribución secundaria del ingreso que cumple una función reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo (Danani, 1996).

Por último, partimos de considerar que la ley, "en su contenido y en su aplicación, es en buena medida [como Estado del que es parte] una condensación dinámica de relaciones de poder, y no solo una técnica racionalizada para ordenar las relaciones sociales" (O'Donnell, 2002: 311-312). La igualdad ante la ley es formal en dos sentidos: está establecida en y por reglas legales y procedimentales, y es universalmente atribuida a todos los individuos (O'Donnell, 2002).

Las políticas dirigidas a villas desde sus orígenes hasta la actualidad[4]

Los primeros programas: erradicación y relocalización

Las villas fueron enunciadas como objeto de política pública recién dos décadas y media después de que se instalaran las primeras casillas en los alrededores del Puerto Nuevo, en el barrio de Retiro (en 1955, durante la dictadura que puso fin a la segunda presidencia peronista, se desarrolló el Plan de Emergencia, que postuló el desalojo de las villas). Para ello, se dispuso la relocalización y readaptación social de sus pobladores (o la restitución a sus lugares de origen). Por entonces, la Comisión Nacional de la Vivienda (CNV) desarrolló los primeros estudios oficiales, en los que se contabilizó 21 villas con 33 920 habitantes. Durante el período, se construyeron algunos complejos habitacionales con fondos del Banco Hipotecario Nacional (BHN), pero en la práctica no se avanzó en los objetivos trazados por la autodenominada Revolución Libertadora.

4 Lo que sigue tiene como fuentes distintos trabajos, fundamentalmente Yujnovsky (1984), pero también Martínez (2003; 2004), Cravino (2006), Pastrana (1980), Zicardi (1984) y Clichevsky (2003). Para aligerar la lectura, se evitará consignar estas fuentes en el apartado que sigue, aunque nos estaremos remitiendo a las mismas.

Entre 1957 y 1966, los gobiernos institucionales y dictatoriales que se sucedieron continuaron con la operatoria precedente, introduciendo como actor a los organismos internacionales, a través de la financiación parcial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, paulatina y paralelamente, se fue generando una mayor apertura hacia reivindicaciones de los pobladores que, por esos años, empezaban a conformar sus primeras organizaciones, como la Federación de Villas. Hacia 1959, casi cuarenta mil personas poblaban 29 villas. Para 1963, la cifra ascendía a 42 500 personas distribuidas en 33 villas.

En 1966 se dio la que probablemente sea una de las intervenciones más sistemáticas desde el Estado en las villas (en su texto y a pesar de sus postulados): el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE, Ley 17 605/67). Abreviando, lo que se propuso desde el plan fue la "urbanización" no de las villas, sino de los villeros: los mismos fueron considerados migrantes rurales a los que había que "socializar" para la vida urbana antes de otorgarles viviendas definitivas. Para esto, se construyeron núcleos habitacionales transitorios (NHT), a los que se destinó a los pobladores antes de que se les adjudicasen viviendas definitivas. Durante el período, la población en las villas de la capital se mantuvo estable, mientras la del gran Buenos Aires ascendía. Por otra parte, el PEVE consolidó el acercamiento de las organizaciones villeras a la CGT de los argentinos y al Movimiento de los Sacerdotes para el Tercer Mundo, así como a los trabajadores de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), quienes contravenían las directivas gubernamentales.

El "tercer gobierno peronista", iniciado en 1973, encontró una organización de las villas fuertemente identificada con el proyecto "nacional y popular" que aquel expresaba, pero las expectativas no tardaron en frustrarse: frente al conflicto por la competencia por la intervención en villas, entre la CMV y el Ministerio de Bienestar Social (MBS), Perón optó por el último. El MBS, comandado por José López Rega, llevó adelante la erradicación parcial de Villa 31 y Bajo Belgrano, ambas ubicadas en la zona norte de la ciudad.

La dictadura desarrollada entre 1976 y 1983 implicó un durísimo punto de inflexión para las villas –y, agreguemos, para la sociedad en general–.

Durante la misma se llevó adelante el desalojo compulsivo más drástico de la historia: expulsaron a quienes vivían en villas hacia sus lugares de origen, a conjuntos habitacionales o a terrenos vacantes (a lo que se sumó la desaparición y represión física, que también se verificó en villas). Para 1981, según versiones oficiales, se había desalojado a casi 150 mil habitantes[5].

Cambio de época: integración y radicación en contexto de repoblamiento de villas

Desde la recuperación de la institucionalidad democrática, las políticas orientadas a dar respuestas a la problemática de las villas cambiarían drásticamente, al menos en sus postulados. Desde entonces, los programas de radicación, integración y urbanización de villas tendrían como ejes comunes considerar a las organizaciones comunitarias como interlocutor y parte, reconocer –al menos parcialmente– la trama autoconstruida, y plantear la necesidad de articular los espacios villeros con entorno urbano que coconstituyen.

En ese sentido fueron pioneros, a partir de 1984, el Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (OM 39 753/84) y el Plan Piloto de Recuperación, Renovación e Integración Urbana de Villa 6. El impacto de ambos sobre las villas –que para esa época se estaban repoblando– fue mínimo, pero marcaron el precedente de las bases programáticas de los planes futuros.

Con el gobierno de Carlos Menem, el énfasis de las intervenciones en villas se puso en la regularización dominial –conforme a los postulados de organismos internacionales y del por entonces influyente Hernando de Soto (1987)–. En este sentido, se promulgaron el Decreto 1001/90 y

5 Por esos años, quien comandaba los operativos era el doctor Guillermo Del Cioppo, titular de la CMV durante la última dictadura. Queda para la historia su antológica frase: "Hay que hacer un esfuerzo efectivo por mejorar el hábitat, las condiciones de salubridad e higiene de la ciudad. Concretamente, vivir en Buenos Aires no es para cualquiera, sino para el que la merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente. […] Se ha tratado el problema de las villas en forma quirúrgica y en tiempo récord" (citada en Oszlak, 1991: 78).

la Ley 23 967/91, que creó el programa Arraigo. También se generó una estrecha vinculación entre el gobierno municipal y las organizaciones villeras, lo cual culminó con la ruptura de un sector y la (re)fundación de la opositora Federación de Villas. Por esos años también se creó el Plan de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de Capital Federal, y, dos años después, el Programa de Integración y Radicación de Villas y Barrios Carenciados –convenio entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires (1992–1993). Como ya era regla, el alcance tanto de los programas de regularización dominial como de los de urbanización de villas fue sumamente exiguo, en un contexto en el que las mismas se seguían ampliando.

Los noventa: autonomía porteña, villas y cambios normativos

Durante la década del noventa se consolidaron algunas de las transformaciones estructurales que se había empezado a introducir en la última dictadura. La bibliografía que se ocupa del período es profusa, tanto a nivel de los cambios sociales, económicos y políticos, como de la interrelación de estos con la estructura urbana. Baste recalcar, tomando los planteos de Ciccollella (1999), que el período se caracterizó por la extranjerización de buena parte del control sobre el espacio urbano –y el correlativo debilitamiento del Estado–; la proliferación de los "lugares comunes de la globalización" (*shopping centers*, *countries*, torres, barrios de lujo, *gentrificación*, etc.); y la profundización de la polarización social y la segregación socioterritorial. Todas estas, tendencias propias de las ciudades globales verificables a nivel local.

Concomitantemente, a lo largo de esta etapa –durante la cual también se consolidó un drástico proceso de reforma del Estado–, se dieron importantes cambios normativos en sentidos divergentes. En 1994, la reforma de la Constitución Nacional introdujo dos innovaciones que interesa destacar: por un lado, se concedió estatuto autónomo a la ciudad de Buenos Aires, y, por otro, se incorporaron una serie de pactos, tratados y convenciones internacionales que consagraron distintos aspectos relativos

al derecho a un hábitat digno dentro del espacio urbano[6].

Dos años después, y pese a la vigencia del mencionado paradigma radicador e integrador con respecto a las villas, una parte de la Villa 31 fue desalojada compulsivamente para emplazar la autopista Ilia. Una de las respuestas político-normativas a este hecho fue la reafirmación, en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CCABA) –creada también en 1996–, del derecho a la vivienda y el hábitat, orientado específicamente a dar "prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos"[7].

En 1998, la legislatura de la ciudad sancionó la Ley 148/98, de "atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y los NHT". En la misma se estableció un plazo de cinco años para su cumplimiento, la publicidad periódica de los avances y la implementación de todas las medidas necesarias para garantizar la concreción de sus postulados. Así mismo, creó una Comisión Coordinadora Participativa (CCP), "para el diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas sociales habitacionales a desarrollarse en el marco de la ley" (Ley 148/98), conformada por integrantes de los poderes ejecutivo y legislativo locales, así como por representantes de las villas y los NHT. Una vez más, la letra no redundó en los hechos declarados. Recién tres años después se creó como primera operatoria de la ley el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT (PRIT), frente a "la necesidad de llevar adelante un programa que, en forma específica, tome a su cargo la

6 Declaración Universal de los Derechos del Hombre (Art. 25.1), Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (Art. XI), Convención de los Derechos del Niño (Art. 27), Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Art. 5), Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Art. 14), Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 26), Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, Observaciones Generales 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

7 "La ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1) Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2) Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva" (Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Art. 31).

solución integral del problema social, habitacional y urbano en las villas y los NHT de la ciudad de Buenos Aires, con sujeción a principios de integración social y participación de los sectores afectados" (Decreto 206/01).

No nos detendremos en la trayectoria del programa (detallada en Vitale, 2009), pero sí diremos que el PRIT consistió, inicialmente, en la realización de obras de mantenimiento, servicios e infraestructura relativamente menores, y la coordinación de la intervención de algunas áreas de gobierno. Desde 2003, y fundamentalmente a partir de 2005, fue jerarquizada la operatoria del PRIT, entonces bajo la órbita del flamante Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC, ex CMV). Las intervenciones se ampliaron a obras de esponjamiento, apertura de calles, implantación de infraestructura y servicios, algunos dispositivos asistenciales y, muy en menor medida, a la construcción de vivienda nueva (AGCBA, 2004). A partir de 2007 se registró una disminución de la asignación presupuestaria para vivienda, lo cual se profundizó con la actual gestión del GCBA; merma que se registra en forma más dramática en el PRIT (ACIJ, 2008).

En cualquier caso, las intervenciones –aunque en algunos casos resultan interesantes– nuevamente estuvieron muy lejos de las multiplicadas necesidades habitacionales presentes en las villas. Por ello, en gran medida, durante el período se multiplicaron las leyes, decretos y resoluciones particulares atinentes a diferentes problemáticas presentes en villas –desde su urbanización hasta la provisión de servicios–, lo cual ratificó la legitimidad y legalidad de los reclamos de sus pobladores pero dispersó las líneas de intervención y la ejecución de una respuesta integral[8].

8 Algunos casos –que no serán analizados en particular– son: la Ley N.º 403/00, que creó el Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14; la Ley N.º 1770/05, que afectó polígonos a la urbanización de la Villa 20 y modificó el Código de Planeamiento Urbano con respecto a terrenos afectados a la construcción de viviendas; el Decreto N.º 2136/06, programa de recuperación de los terrenos de la Reserva Ecológica (afectando a la Villa Rodrigo Bueno); el Decreto N.º 274/07, Programa de Ayuda de Villa El Cartón y Villa Soldati/AU 7; el Decreto N.º 306/07, contratación del servicio de higiene urbana en las villas de emergencia identificadas como 3, 6, 15, 17, 19 y 20; la Resolución N.º 158/07, contratación del servicio público de higiene urbana en las villas de emergencia identificadas como 3, 6, 15, 17, 19 y 20; y la Ley N.º 3343/09, específica sobre la urbanización de la Villa 31-31bis.

Reflexiones dispersas sobre los actuales procesos de juridificación y sus contextos

Tate y Vallinder (1995, citados en Sieder et al., 2008: 18) se refieren a la *judicialización* como "el proceso por el cual los foros de negociación no judicial y toma de decisiones llegan a ser dominados por normas y procedimientos cuasi-judiciales (legalistas). Los asuntos que anteriormente se negociaban de manera informal –o no judicial– gradualmente llegan a estar dominados por normas legales". Por otra parte, Azuela define la *juridificación* como "el proceso social por el cual las expectativas normativas que se forman [en un campo determinado] se convierten en enunciados jurídicos para ser incorporados al horizonte cultural de los actores que participan de dicho campo". Así, partiendo de la sociología jurídica, "no se propone considerar las normas en sí mismas, sino que [se] trata de interpretar el sentido que ellas tienen para los actores sociales" (Azuela, 2006: 13-14).

Retomando ambas reflexiones, y estructurando una posible clasificación de fenómenos diversos pero confluyentes en su vínculo con la arena jurídica, podemos distinguir –analíticamente– los siguientes procesos:

- *Judicialización*. Implica directamente a alguna instancia del poder judicial en una problemática que es usualmente procesada en otro/s campo/s (y para lo cual, con frecuencia, los actores involucrados efectivamente recurren a otros recursos sociales y políticos en paralelo a los judiciales). Pueden señalarse dos formas fundamentales en las que se manifiestan estos procesos: como *recursos de control de constitucionalidad* y en la *apelación a procesos judiciales para la resolución de controversias* (Smulovitz, 2008).
- *Juridificación*. Está asociada con los procesos anteriores (o con su perspectiva como supuesto de base), los cuales se entienden como la *traducción* de procesos sociales a la codificación del lenguaje jurídico. Los mismos son muy frecuentes y tienen implicancias mucho más generales y difusas que la judicialización. Se puede verificar en dos planos principales: en la *extensión y difusión del discurso de derechos como forma de legitimar aspiraciones sociales* y en la *conversión de esas aspiraciones y reclamos en normativa.*

Contextualización de los procesos

Para observar otras facetas de los mencionados procesos de juridificación y judicialización en villas, cabe detenernos en algunos cambios normativos e institucionales más generales que les dan marco. Fundamentalmente, interesa observar dos procesos interrelacionados, desarrollados durante las últimas décadas a nivel latinoamericano, y conexos con la reforma del Estado –de cuño neoliberal–: la estandarización jurídica que se verifica a nivel internacional y las reformas constitucionales y del poder judicial que se dan en varios países de la región.

Por un lado, las reformas jurídicas se pueden entender a partir de la necesidad de agilizar el flujo comercial y financiero a nivel internacional, lo que exige una homologación jurídica a nivel mundial. A estos procesos les cabe el concepto de "globalización legal, [esto es] difusión transnacional de normas, instituciones y prácticas legales" (Sieder et al., 2008: 13). Como plantea Rodríguez Garavito, en este sentido, "las funciones esenciales de los tribunales tienen dos propósitos: deben contribuir a ofrecer un clima estable de inversión mediante la aplicación de reglas del juego predecibles y deben garantizar las condiciones de orden público necesarias para que funcionen los mercados" (Rodríguez Garavito, 2008: 29). En paralelo, también se abre un amplio espectro de recursos legales para el reclamo de derechos que irá formando un campo de activismo judicial y una plataforma de reclamos legitimados normativamente para la acción de movimientos sociales.

Por otro lado, cabe señalar que la consolidación de los Estados de derecho tras períodos dictatoriales abre una fuerte expectativa –en la población y en las propias instituciones–, que se intensifica por la introducción de nuevos derechos a partir de las mencionadas reformas constitucionales que se suceden en la región[9]. En alguna medida, esta orientación[10] le podría

9 "Hubo reformas en Ecuador, en 1978; en Chile y Brasil, en 1989; en Colombia, en 1991; en Paraguay, en 1992; en Perú y Bolivia, en 1993; en Argentina, Guatemala y Nicaragua, en 1994" (Gargarella, 2007: 23).

10 Que se podría asociar con la tendencia a la que Gargarella atribuye una "injustificada confianza en la potencia del derecho para cambiar la realidad" (Gargarella, 2007: 27).

caber al *neoconstitucionalismo*, corriente que Rodríguez Garavito ubica en las antípodas del contemporáneo neoliberalismo. Según este autor,

> el neoconstitucionalismo global, y su concomitante 'juristocracia', tiene raíces históricas en el movimiento de los derechos humanos y se incorporó a las constituciones con generosas declaraciones de derechos y mecanismos de control constitucional que proliferaron en toda América Latina desde los ochenta, es decir, al mismo tiempo que lo hicieron las reformas neoliberales (Rodríguez Garavito, 2008: 18-19).

El nudo problemático que nos interesa destacar, entonces, es el desfase entre legislación y ejecución –que es también una diferencia entre la producción de leyes y las operatorias–[11], lo que da lugar al desplazamiento de controversias políticas y sociales a la arena jurídica y judicial.

En Argentina, los procesos de judicialización pueden situar su inicio a fines de la década del cincuenta, en la disputa establecida alrededor de fondos previsionales y ajustes de jubilaciones que se desarrolló en los tribunales de justicia (Smulovitz, 2008). El punto de quiebre se dio durante la última dictadura militar, cuando organizaciones y particulares apelaron a los recursos de hábeas corpus y *habeas data*, en un intento por revertir la desaparición física de quienes habían sido secuestrados por el aparato del Estado. También durante este período, el recurso de amparo interpuesto por la comisión de demandantes de Villa 31 constituyó un interesante antecedente para la temática que abordamos, pues impidió la erradicación total del asentamiento (Oszlak, 1991; Blaustein, 2001).

Como se dijo en el apartado anterior, a partir de la recomposición democrática se verificó un importante refuerzo a la expectativa de la institucionalidad republicana de dar resolución a buena parte de los problemas pendientes. En este sentido, el Juicio a las Juntas que encabezaron la última dictadura militar renovó –aunque en forma relativamente exigua– la confianza en el poder judicial (Rinesi et al., 2007). Como último precedente relevante de

11 Una de cuyas consecuencias manifiestas –pero no la única– es la intervención del poder judicial como contralor de dicha discrepancia entre la norma sancionada y su sustanciación, es decir, como forma de rendición de cuentas (*accountability*) horizontal (O'Donnell, 2008).

judicialización, podemos señalar la enorme cantidad de recursos de amparo durante 2002 en reclamo de la liberación de ahorros en moneda original, retenidos a partir de la crisis desatada en diciembre de 2001.

Algunas facetas de la justicia en las villas de la ciudad

Volvamos, entonces, a los aspectos referidos a las políticas actuales dirigidas hacia las villas de la ciudad, recapitulando los derechos reconocidos durante las últimas dos décadas a través de la incorporación de pactos y tratados a la Constitución Nacional en 1994, el Artículo 31 de la CCABA, la Ley 148/00 y leyes específicas sobre villas. También cabe agregar, como factores relevantes para impulsar los procesos de judicialización y juridificación, las formulaciones de programas estatales y el creciente activismo judicial que desarrollaron algunas organizaciones no gubernamentales, como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y el Centro por el Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos (COHRE, por su siglas en inglés).

Estos elementos, asociados al ya abordado crecimiento de la problemática de las villas y la consecuente demanda de las organizaciones de base territorial, determinaron el surgimiento de los mencionados procesos de judicialización y juridificación en villas. Sucintamente podríamos distinguir y agrupar algunos casos, sobre los que consignaremos ejemplos, y la intervención que sostuvieron las organizaciones de base territorial alrededor de los mismos.

Procesos de judicialización

- *Judicialización del acceso a servicios públicos*. ACIJ lleva adelante varias causas judiciales en reclamo del acceso y/o normalización de servicios públicos en villas, tales como provisión de agua, tendido eléctrico, telefonía o sanidad. Referentes y vecinos constituyen la parte afectada en estas causas y suelen impulsarlas en conjunto con los abogados de dicha ONG.

- *Judicialización de la protesta*. El corte de la autopista Ilia en noviembre de 2008, en reclamo de la urbanización de la Villa 31-31bis y de la ejecución de obras urgentes, llevó a que una fiscal de la ciudad encauzara judicialmente, por el mismo, a cinco referentes barriales, quienes fueron finalmente absueltos. Oportunamente, los vecinos procesados decidieron proseguir con la causa, negándose a reconocer contravención alguna, frente a la posibilidad de llegar a un acuerdo para evitar el juicio oral.
- *Judicialización de problemáticas ambientales*. Una de las causas resonantes vinculadas al riesgo ambiental es la que se presenta alrededor del "cementerio de autos" de la Policía Federal, situado en las inmediaciones de la Villa 20, y que implica la contaminación del suelo y las napas con plomo, lo que repercute negativamente en la salud de los pobladores del barrio. Sobre la misma se expidió, en varias oportunidades, el poder judicial local. Asimismo, esta problemática es móvil de frecuentes protestas organizadas por distintos grupos y referentes de la villa. Otra causa, con fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de repercusiones mucho más amplias, es la relativa al saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, sobre la que se ubican varias villas afectadas por la contaminación del afluente e incorporadas a la intervención judicial.
- *Judicialización de procesos eleccionarios*. Desde 2007, el llamado a elección de representantes de villas –responsabilidad incumplida por el Ejecutivo local– es objeto de intervenciones judiciales en pos de su efectivización. Hasta el momento, esta vía judicial ha desarrollado procesos electorales, con un acompañamiento dispar de las organizaciones territoriales, en las villas 20, 21-24 y Piletones. Actualmente se lleva a cabo en las villas 31-31bis, 1-11-14 y Fátima.

Procesos de juridificación

- *Normativa sobre regularización dominial y sobre urbanización de villas*. Como ya se mencionó, y con el precedente del Decreto 1001/90, se sancionaron las leyes N.º 148 (incluyendo a las villas en general), 403/00 (de urbanización de la Villa 1-11-14), 1770/05 (disponiendo

la radicación e integración urbana de la Villa 20) y 3343/09 (relativa a la urbanización de la Villa 31-31bis). Aunque en todos los casos estas normativas movilizaron al grueso de las organizaciones y referentes de las villas en cuestión, la situación política en que se encuentra cada una es decisiva para determinar las implicancias futuras sobre el territorio de los procesos abiertos con la sanción de las leyes.

- *Incorporación de discursos de derechos entre los referentes y pobladores.* A partir de la profusión de normas que legitiman los reclamos de pobladores y de la intervención activa de algunas ONG y organizaciones sociales, se pude verificar la incorporación del paradigma de derechos al discurso público de diferentes actores políticos y sociales, dentro y fuera de las villas. Esto contrasta, en el caso de los referentes y organizaciones villeras, con la formulación de reclamos en períodos históricos precedentes. En particular, durante los años setenta, la bibliografía y los testimonios orales dieron cuenta de una apelación a demandas mucho menos mediada por el lenguaje jurídico-normativo.

A manera de conclusión: algunas tendencias y tensiones implicadas

En los procesos de juridificación y judicialización se ponen en juego potencialidades y limitaciones. Es necesario, por lo tanto, avanzar en la observación de algunas de las posibles repercusiones de estos procesos, partiendo de la prevención de que, por su carácter reciente y relativamente poco documentado, solo presentaremos algunas hipótesis de trabajo a ser desarrolladas y profundizadas en futuras instancias.

Con base en la bibliografía a la que nos hemos referido en los apartados anteriores, podemos partir por desarrollar tres ejes de aproximación: el carácter de los procesos asociados a la juridificación y judicialización, los ámbitos involucrados en los mismos, y la gramática y lenguaje presentes para el accionar de los sujetos.

En cuanto al *carácter de los procesos*, fundamentalmente de judicialización, la participación es usualmente restringida, centrada en los especialistas en el campo. Son los abogados y jueces quienes interpretan los términos de la

disputa y asumen la expresión de las partes en las controversias desarrolladas en el ámbito del poder judicial[12]. Es por esto que existe el riesgo de que las organizaciones y emergentes expresivos de la problemática territorial sean reemplazados por actores propios de la arena jurídica que, en el mejor de los casos, traduzcan al lenguaje del campo las aspiraciones de aquellos.

Según se verifica en varios de los casos señalados, estos procesos también contienen la potencialidad para motorizar reclamos colectivos y contribuir a impulsar la actividad territorial, y con ello, además, influyen en el campo jurídico y en sus procesos. Asimismo, no es menor la expectativa de reparación de derechos vulnerados, aunque la accesibilidad y efectivización de fallos y normativas sea relativa a factores como la coyuntura sociopolítica y la fuerza del sector social que las demanda.

Con respecto a los *ámbitos de disputa*, priman los espacios superestructurales, instituidos fuera del territorio en el que se emplaza la problemática en cuestión. En este sentido, la acción de referentes y organizaciones de villas –cuando es ejercida en forma directa– se desplaza frecuentemente de su espacio de gestación al ámbito de los poderes legislativo y judicial, con el riesgo de desterritorializarse. Este conflicto es, también, el que se encuentra implícito en todo proceso de institucionalización de relaciones sociales y políticas, en los que –en este caso– se verifica la injerencia del Estado en un espacio que antes quedaba relativamente fuera de su órbita.

Por eso mismo, sin embargo, la intersección entre territorio y Estado puede implicar un importante reconocimiento, legitimación y visibilización de aspiraciones colectivas, con fuertes repercusiones territoriales. Tal puede ser el caso, por ejemplo, de la reciente ley de urbanización de la Villa 31-31bis, la cual conlleva el impulso de expectativas en el barrio al articularse a un proceso que se llevaba adelante a partir de la acción de or-

12 O'Donnell (2008), por otra parte, señala algunas prevenciones generales con respecto a los procesos de judicialización que pueden resultar pertinentes para nuestro caso: la potencial ignorancia de determinantes económicos y fiscales en los fallos judiciales; el fomento a la generación de coaliciones hostiles a reclamos (por la legitimidad relativa de los fallos, no deliberados ni legislativos); la redundancia en una demostración de debilidad de la autoridad de poder judicial (por su intrínseca dificultad para ejecutar fallos y su limitado poder de Policía); el componente paternalista de la protección judicial de derechos (en caso de sustituir luchas políticas que, históricamente, fueron las que impulsaron la ampliación y concreción de derechos).

ganizaciones de base territorial. Aquel efecto también puede verificarse, en oportunidades, en la propia arena judicial, al constituirse como un ámbito de confrontación efectiva de partes, incluyendo a sectores de poder en un espacio en el que, relativamente, se someten a las mismas reglas que quienes reclaman por el incumplimiento de sus derechos. Esto último, por ejemplo, se pudo observar en diversas audiencias en las que se pidieron explicaciones a funcionarios públicos por el incumplimiento en la provisión de servicios.

Finalmente, cabe detenernos en una faceta compleja que –al igual que las anteriores– amerita un abordaje mucho más profundo que el que se presenta aquí tentativamente. El *lenguaje jurídico* se desarrolla a través de una codificación relativamente hermética, ajena al uso común y propia de especialistas. Asimismo, el derecho de matriz liberal apela a la individualización de los reclamos –con excepciones con la potencialidad para ser ampliadas–, lo que es entendido por algunos autores como parte de la ruptura radical contemporánea con las formas de intercambio social neocorporativas precedentes. Esto tendería a reforzar una concepción del ciudadano como "cliente individual"[13].

Articuladas a esto último, cabe introducir algunas tensiones implícitas en el discurso de derechos, en tanto que este puede redundar en expectativas sin correlato concreto y que introduce importantes distorsiones con respecto a la realidad de la que pretende dar cuenta, pero también en la medida en que se constituye en un conjunto de herramientas y oportunidades que abre el propio régimen para avanzar en una sustantiva modificación de situaciones adversas. En la actualidad, la formulación de los reclamos por parte de organizaciones y referentes villeros apela fuertemente al paradigma de derechos, a la normativa vigente y a diversos recursos institucionales.

En este sentido, será necesario profundizar en las modificaciones en el lenguaje y la gramática de los conflictos –así como en sus temporalidades–

13 En este sentido, Correa Sutil (2002) sostiene que, en el marco del neoliberalismo, el poder judicial se constituiría en el espacio en el que los "desfavorecidos" reclaman por los derechos que el ejecutivo viola o incumple, lo que se correspondería con la transferencia de responsabilidades al mercado y la sociedad civil que caracteriza la etapa.

en la medida en que los mismos se planteen en el propio territorio de/en disputa o en la arena legal-jurídica (a través de leyes, procedimientos legislativos y/o jurídicos, etcétera). Las estructuras subjetivas y organizativas de los territorios se constituyen, al mismo tiempo, en condición de posibilidad y como resultado de estos procesos. Es por eso que cabe preguntarse, como decíamos, por los efectos de ese uso del discurso de derecho. En tanto parte del "lenguaje y gramática del poder", ¿pueden resultar indemnes quienes se "someten" a ellos? ¿Estos procesos implican una ciudadanización de quienes ocupan el lugar de demandantes o, más bien, el sometimiento a las reglas de juego establecidas por quienes tienen el poder?

Cabe, entonces, la advertencia de Azuela, quien afirma que "estamos ante un proceso social sumamente complejo", una de cuyas paradojas es que

> cuando se convierten en normas jurídicas, nuestras expectativas se fortalecen, pero, al mismo tiempo, se transforman, y no siempre en el sentido que quisiéramos. La juridificación hace posible exigir el uso de la fuerza del Estado para satisfacer ciertas expectativas, pero, al mismo tiempo, ya que el derecho no puede reflejar a la sociedad en toda su complejidad, sus normas generan una drástica simplificación de tales expectativas y, muchas veces, una profunda distorsión (Azuela, 2006: 92).

Al mismo tiempo, y como plantea Harvey,

> en cuanto a las cuestiones de los derechos, la burguesía ha creado tal vorágine de contradicciones sobre la escena mundial que ha abierto inesperadamente varias sendas hacia una política progresista y universalizadora a escala planetaria. Volver la espalda a dichos universales en esta fase de nuestra historia, por problemáticos o contaminados que resulten, es volver la espalda a todo tipo de perspectivas de establecer una acción política progresista (Harvey, 2003: 116).

Lo que la lucha en la arena jurídica no debería obturar es la constatación de que las controversias sociales y políticas como las que constituyen los procesos desarrollados alrededor de la urbanización e integración de villas se dirimen, en última instancia, en ámbitos que incluyen la dispu-

ta legal-normativa, pero que, al mismo tiempo, la exceden largamente. Quizá a partir de ese reconocimiento, los procesos de juridificación y judicialización pueden ser apropiados por las organizaciones territoriales desde sus tensiones constitutivas.

Bibliografía

ACIJ (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia) (2008). "Presupuesto 2009: un análisis sobre el grado de avance en la promoción del derecho a la educación, a la igualdad y a la vivienda digna". Buenos Aires: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.

———— (2009). "Presupuesto 2010: algunas observaciones sobre la asignación de presupuesto destinado al cumplimiento de los derechos de los habitantes de las villas de la ciudad". Buenos Aires: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.

AGCBA (Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires) (2004). "Programa de radicación, integración y transformación de villas. Informe de relevamiento". Informe final, Proyecto N.° 5.04.07.

Azuela, Antonio (2006). *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México: IIS / UNAM.

Baer, Luis (2008). "La producción reciente del espacio residencial de la ciudad de Buenos Aires. Un análisis desde la dinámica del mercado inmobiliario formal en los 2000". Ponencia presentada en el Seminario Ciudad y Programas de Hábitat en Buenos Aires, Argentina.

Blaustein, Eduardo (2001). *Prohibido vivir aquí*. Buenos Aires: CMV.

Castells, Manuel (1979). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.

Ciccollella, Pablo (1999). "Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa". *Revista Eure* N.° 76.

Clichevsky, N. (2003). "Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires". *Ciudad y territorio* N.º 136.

Correa Sutil (2002). "Reformas judiciales en América Latina: ¿buenas noticias para los desfavorecidos?". En *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, J. E. Méndez, G. O'Donnell y P. S. Pinheiro (Comps.). Buenos Aires: Paidós.

Cravino, María Cristina (2000). "Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo". En www.naya.org.ar. Mimeo.

———— (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: UNGS.

Danani, Claudia (1996). "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto". En *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, Susana Hintze (Org.). Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC.

De Soto, Hernando (1987). *El otro sendero. La revolución informal*. Buenos Aires: Sudamericana.

Gargarella, Roberto (2007). "Injertos y rechazos: radicalismo político y trasplantes constitucionales en América". Ponencia presentada en el Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política en San Juan, Puerto Rico. Mimeo.

Harvey, David (1985). *Urbanismo y desigualdad social*. España: Siglo XXI.

———— (2003). *Espacios de esperanza*. España: Akal.

Martínez, Clarisa (2003). "Redefiniciones de la política de radicación de villas de la ciudad de Buenos Aires. Período 1984-2000". *Mundo Urbano* N.º 19. En http://www.argiropolis. com.ar/mundourbano/anteriores/19/Martinez.html

———— (2004). "Juegos de reconocimiento del derecho al espacio urbano en la ciudad de Buenos Aires. El caso de la política de radicación de villas". *Lavboratorio. Revista de Estudios sobre cambio Social* N.° 16.

O'Donnell, Guillermo (2002). "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina". En *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina,* J. E. Méndez, G. O'Donnell y P. S. Pinheiro (Comps.). Buenos Aires: Paidós.

———— (2008). "Epílogo". En *La judicialización de la política en América Latina*, R. Sieder, L. Schjolden y A. Angel (Comps.). Bogotá: Univ. del Externado de Colombia.

Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES / Humanitas.

Pastrana, Ernesto (1980). "Historia de una villa miseria de la ciudad de Buenos Aires (1948-1973)". *Revista Interamericana de Planificación* N.° 54.

Rinesi, Eduardo, Gabriel Nardacchione y Gabriel Vommaro (2007). *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*. Buenos Aires: UNGS / Prometeo Libros.

Rodríguez Garavito, César (2008). *La globalización del Estado de derecho: el neoconstitucionalismo, el neoliberalismo y la transformación institucional en América Latina*. Bogotá: Uniandes.

Sieder, R., L. Schjolden y A. Angel (2008). *La judicialización de la política en América Latina*. Bogotá: Univ. del Externado de Colombia.

Smulovitz, Catalina (2008). "Petición y creación de derechos: la judicialización en Argentina". En *La judicialización de la política en América Latina*, R. Sieder, L. Schjolden y A. Angel (Comps.). Bogotá: Univ. del Externado de Colombia.

Thwaites Rey, Mabel y Andrea López (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derroteros del ajuste neoliberal sobre el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Topalov, Christian (1979). *La urbanización capitalista*. México: Edicol.

Verbitsky, Bernardo (1966). *Villa miseria también es América*. Buenos Aires: EUDEBA.

Vitale, Pablo (2009). "Villas, política y ley. Apuntes a partir del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios y sus antecedentes". Trabajo de Integración Final para optar por el título de Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Yujnovsky, Oscar (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Zicardi, Alicia (1984). "El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires (1973-1976)". *Revista Mexicana de Sociología* Vol. XLVI Issue 4.

Capítulo V
Visiones panorámicas y reconocimientos (Parte 1)

Nota introductoria al Capítulo V

Magela Cabrera Arias*

La inclusión social, la informalidad urbana, la producción de vivienda de interés social y el derecho a la ciudad, aspectos todos vinculados a problemas económico-espaciales y político-sociales (Erazo Espinosa, 2009), son temas recurrentes en los análisis de los asentamientos urbanos. Esto particularmente en aquellas ciudades de América Latina donde se extiende la pobreza urbana y la informalidad, fenómeno multidimensional vinculado a problemas de propiedad del suelo, normas urbanas, calidad y cantidad de los servicios y condiciones ambientales del lugar del asentamiento (Smolka y Damasio, 2005).

Las ciudades son sociedades políticas. Consecuentemente, solo iniciativas promovidas por una enérgica voluntad política, desplegada en diversas escalas territoriales, puede revertir las tendencias que han conducido a construir ciudades caóticas con profundas inequidades sociales y económicas, e irrespetuosas del medio ambiente, para generar una gestión social de la ciudad fundada en la solidaridad y no en el lucro.

Esto puede ser posible, en primer lugar, si la voluntad política se fundamenta en un análisis riguroso de la realidad, que puntualice los escollos políticos y jurídicos y se aleje de discursos demagógicos. En segundo lugar, con el impulso de políticas urbanas que, además de definir estrategias téc-

* Facultad de Arquitectura de la Universidad de Panamá y Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA).

nicas acordes con la circunstancias de cada ciudad, estimulen la toma de conciencia y la voluntad de participación de los pobladores.

Estas y otras reflexiones surgen de la lectura de los ensayos de este capítulo, que emprenden la tarea de explicar la compleja realidad de asentamientos urbanos en Brasil, Colombia, Guatemala y México.

Cíntia Portugal Viana presenta la expulsión de los pobladores de un asentamiento popular, en la periferia de São Paulo, y señala las dificultades de ejecutar los instrumentos de gestión urbana plasmados en el Estatuto de la Ciudad –aprobado en 2001– y en los planos directores de las ciudades, que autorizan e impulsan la función social de la propiedad.

En efecto, los desafíos para construir ciudades inclusivas son numerosos, y el ensayo de Portugal Viana evidencia que se requiere de mucho más que instrumentos legales. Son imprescindibles una voluntad política, para impulsar el consenso, la organización popular, para reivindicar los derechos al hábitat digno, y el apoyo decidido de los gestores municipales (Barreto, 2010).

Por otra parte, reprocha con interesantes argumentos la posición de los intelectuales y de las universidades públicas. Señala cómo estos se mantienen al margen del debate de la construcción de la ciudad, sin contribuir a la solución de los problemas de la sociedad brasileña, que exhibe una abismal diferencia de poder político entre minorías y mayorías. Declara, además, que los intelectuales transforman asuntos de índole esencialmente política en problemas técnicos, y evitan enfrentar los privilegios de las clases dominantes, escabulléndose de sus responsabilidades sociales y permitiendo que los nuevos instrumentos de gestión urbana de Brasil sean solo retórica demagógica.

A continuación, recalca que la concentración de la propiedad de la tierra y la renta derivada de ella son responsables de las injusticias sociales y de la miseria de la población brasileña; y, por último, concluye que ejecutar el principio de la función social de la propiedad es una tarea compleja que requiere un esfuerzo coordinado entre políticos, magistrados y la sociedad civil para concientizar a la población y rebatir la idea sacralizada del principio de propiedad, vinculándola al ejercicio de su función social.

Por su parte, Lucía Ceballos Ramos reflexiona sobre los retos del Gobierno colombiano en la ejecución de los planes de ordenamiento territorial y en las decisiones que Bogotá debe tomar sobre el suelo, las viviendas y los servicios de soporte, situación enormemente compleja considerando que cerca del 54% de la vivienda atañe a desarrollos ilegales localizados en una periferia urbana con graves deficiencias de infraestructura y servicios que impiden garantizar condiciones mínimas de habitabilidad.

Con base en ello, reformula el análisis sobre los complejos fenómenos en torno a la vivienda de interés social en el marco del abandono del Estado colombiano, que ha pasado de ser gestor de vivienda para los más pobres a ser mero regulador del mercado a través de subsidios a la demanda.

El estudio de Ceballos examina situaciones variadas que evidencian las dificultades que entraña planificar nuevos desarrollos urbanos partiendo de la disyuntiva de extender o densificar la ciudad, y a la vez recalca la importancia de una gestión pública eficiente y oportuna que logre adelantarse a los mercados de suelo informales que conllevan elevados costos sociales y económicos. Asimismo, reflexiona sobre las ventajas de intervenir en los centros abandonados de la ciudad, reconvirtiéndolos para atender las demandas de vivienda y servicios, y, de esta forma, subsanar los problemas de accesibilidad, conexión a la ciudad consolidada y transporte colectivo que afectan a los asentamientos periféricos. Con su reflexión advierte que no todo es positivo, ya que, a pesar de las ventajas de su localización, los emprendimientos en las áreas centrales de Bogotá pueden implicar deficiencias de habitabilidad.

Ceballos concluye con la afirmación de que es urgente un cambio en la política social, para lo cual sugiere una reformulación de las políticas de vivienda y hace a un lado los argumentos puramente económicos del sector de la construcción, que consideran la vivienda como una mercancía. Al contrario, la autora califica la vivienda como un derecho destinado a mejorar efectivamente las condiciones de vida de los más pobres, especialmente los marginados del mercado.

El caso de un asentamiento deteriorado en la zona central de la ciudad de Guatemala y su inserción en los procesos de recuperación basados en mecanismos de integración social son explicados por Ninotchka Matute. Ella analiza la manera en que los pobladores de La Limonada son estigmatizados por vivir en un asentamiento calificado como zona roja, con graves

problemas de delincuencia y tráfico de drogas, lo que se suma a otras dificultades tales como viviendas estrechas e insalubres, escasos equipamientos educativos y alta vulnerabilidad ante los desastres naturales, entre otras.

El artículo explica el proyecto "Corredor Central Aurora Cañas", que busca la recuperación urbana en la zona central de la ciudad y pretende revalorizar aéreas abandonadas, atraer población y atender problemas de movilidad de los asentamientos periféricos. A su vez, examina el proceso de renovación urbana basado en mecanismos de integración social que se ejecutan en el cantón Exposición, cuya área de influencia incluye La Limonada. La Propuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana impulsa cuatro ejes estratégicos: educación, deporte, seguridad y cultura, concentrándose en abrir más oportunidades para la población y un mayor acceso a educación, cultura, empleo y vivienda digna. La intervención en La Limonada, por ende, se centra en fortalecer la cohesión social y la integración comunitaria que los propios pobladores han construido, transformando "El Maracaná" –pequeño campo deportivo donde se juega fútbol y que los vecinos construyeron y cuidan con orgullo– en un complejo polideportivo que incluya áreas educativas y zonas para la Policía comunitaria.

Por último, Laura Oliva Carillo analiza, en su artículo, las consecuencias de regir el desarrollo urbano a través de un control institucional huérfano de mecanismos de inclusión, y, a la vez, aborda los impactos que tienen sobre el territorio los procesos de informalidad urbana, al señalar la complicidad del Estado mexicano en su incesante reproducción. La autora explica cómo surgió la informalidad urbana en 1976, con la institucionalización de la planeación urbana y la definición de límites urbanos, con la calificación de los terrenos como urbanizables o no urbanizables. Con base en ello, reflexiona sobre los resultados de los cambios jurídicos que modificaron la forma y ubicación de las nuevas urbanizaciones a partir de 1990, lo cual orientó la política de producción de vivienda con respecto a la demanda del mercado en contraposición a las necesidades reales de la población. Gracias a esto, exhibe el resultado perverso de la entrega de créditos para vivienda por parte de instituciones estatales, lo que ha provocado que las empresas promotoras y constructoras conviertan la necesidad de vivienda en un producto mercantil.

Este estudio señala las incongruencias de la planeación urbana debido al ineficaz uso del suelo, y además evidencia la fuerza de los propietarios de la tierra para defender sus intereses privados, a través de prácticas de corrupción (así han logrado cambios constantes en la normativa de usos del suelo), con lo que han ocasionado que el problema de la informalidad y la ausencia de ciudad persistan para un número significativo de mexicanos.

La combinación de un libre acceso al mercado del suelo junto al otorgamiento de créditos para vivienda ha provocado la construcción de enormes conjuntos de vivienda deficientes, localizados en la periferia, que fracturan el territorio, asignan nuevos patrones urbanos e imponen problemas de inseguridad por su lejanía al centro de la ciudad. Los investigadores muestran que, junto a la informalidad urbana auspiciada por el Gobierno, se mantiene y reproduce la informalidad urbana impulsada por los pobladores que no son sujetos de crédito y que se asientan en suelos agrícolas o valiosos por los servicios ambientales que prestan, lo que perpetúa tendencias de urbanización inadecuadas.

Bibliografía

Barreto, Miguel Ángel (2010). "El concepto de 'hábitat digno' como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos". *Revista INVI* N.° 69. En http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-83582010000200005&script=sci_arttext

Erazo Espinosa, J. (Coord.) (2009). *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*. Quito: FLACSO-Ecuador / Ministerio de Cultura.

Smolka, Martin y Claudia Damasio (2005). "The social urbanizer: Porto Alegre's land policy experiment". *Land Lines* Vol. 17 Issue 2.

La informalidad institucionalizada en México

Laura Carrillo Martínez*

Resumen
La urbanización informal en México no es un tema reciente, este ha sido analizado desde distintos enfoques, cada uno de ellos nos ofrece respuestas a los cuestionamientos básicos del ¿por qué existe en el país?, y más aun ¿por qué permanece? Entre las respuestas encontraremos que el tema del mercado de suelo es el elemento básico que la origina y fomenta, además del tipo de tenencia de la tierra que se tiene en el país heredado de la revolución mexicana.

Una alternativa de las autoridades para resolver este tipo de urbanización fue la de impulso a la política de vivienda de interés social, misma que se confronta con lo dispuesto por la planeación urbana por su localización, esto hoy día representa un constante conflicto urbano, estas se encuentran básicamente en áreas que fueron consideradas como preservación ecológica o bien para cultivo, superficies que por su condición de áreas no urbanizables mantienen precios de suelo inferiores a los suelos urbanos. Precisamente en este trabajo hago un comparativo entre la urbanización popular informal y las unidades habitacionales.

Palabras Clave: informalidad urbana, planeación urbana, nuevas localizaciones irregulares.

Abstract
Informal urbanization in Mexico is not new matter; this has been analyzed from different points of view which offer answers to basic questions like Why does it exist in the country? And, why does it stay?. As an answer, we find that the point of land market is the basic element from which it originates and promotes, besides the type of land tenure you have in the country inherited from the Mexican Revolution.

The authorities´ alternative to solve this type of development was the impetus for the policy of social housing, which is confronted with the arrangement made by urban planning and its location. Today, this represents a permanent urban conflict, due to the fact that these houses are basically in areas that were considered as ecological preservation or crop surfaces. These non-development areas keep lower prices than those of urban lands.

In this paper, I make a comparison between the popular informal urbanization and the housing complexes.

Keywords: urban informality, urban planning, new irregular locations.

* Doctorado en Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Programa Universitario de Estudios Metropolitanos (PUEM).

Introducción

Al tratar de entender e interpretar el territorio, generalmente nos encontramos con dos categorías de ocupación: la formal y la informal. A este respecto, hoy en día, en el país nos encontramos ante cambios importantes, específicamente con relación a la informalidad urbana, cuyo comportamiento histórico se ha alterado recientemente por modificaciones constitucionales y una política de vivienda que no considera demandas reales, sino del mercado del suelo.

Para explicar los acontecimientos actuales y su impacto en el territorio, conviene, en principio, aclarar a qué nos referimos con informalidad urbana, así como su origen en el contexto mexicano. Eso nos permitirá identificar los dos tipos de informalidad que existen y que se presentan aquí como gubernamental y local.

¿Qué es la informalidad urbana?

De acuerdo con Benlliure y Eibenschutz (2009) y Carrillo (2006), son las urbanizaciones ubicadas en suelo no urbanizable, básicamente conformadas por suelo agrícola, de preservación ecológica y áreas vulnerables.

¿Cuándo surge?

La informalidad urbana surgió como tal cuando se institucionalizó la planeación urbana en 1976, con la definición de límites urbanos urbanizables y no urbanizables. Esta práctica dejó claro que su intensión no es privar de ningún tipo de acción urbana, sino proveer de condiciones para que se dé un equilibrio en el territorio.

Conviene explicar brevemente bajo qué condiciones se determinan estos límites. De manera general, se llevan a cabo estudios previos de edafología y medios físico y urbano (redes de infraestructura y equipamiento), lo cual permite tener un parámetro en cuanto a las direcciones urbanas

más adecuadas. Lo que se refiere a lo urbano es lo que evidentemente existe como traza con servicios básicos. Lo urbanizable, por su parte, son los espacios cercanos a esta misma traza urbana y que no cuentan con obstáculos físicos que permitan la continuidad urbana con las respectivas redes de infraestructura. Por último, las zonas no urbanizables son definidas de este modo por su valor ambiental y agrícola.

Es, precisamente, en esta última categoría donde se han localizado las informalidades desde su origen hasta el día de hoy. ¿Cómo inició esto? En México, a partir de 1930 se buscó incrementar la economía nacional, para lo cual las acciones gubernamentales, al menos hasta 1960, se enfocaron, básicamente, en dos tipos de acciones. La primera de ellas fue incorporar, distribuir y regular el campo mexicano para los grupos ejidales y comunales[1], lo cual se efectuó como acciones pendientes resultantes de la Revolución Mexicana. La segunda prioridad, evidentemente, fue la industrial. Entre 1930 y 1960, en el país se generaron grandes concentraciones urbanas, al no considerar el impacto inmediato en el territorio de ambas prioridades gubernamentales y de la fuerte atracción de población que ellas provocarían. El fenómeno fue mayor en las ciudades industriales como México, Guadalajara y Monterrey, hoy en día las zonas metropolitanas más importantes del país (Montaño, 1985).

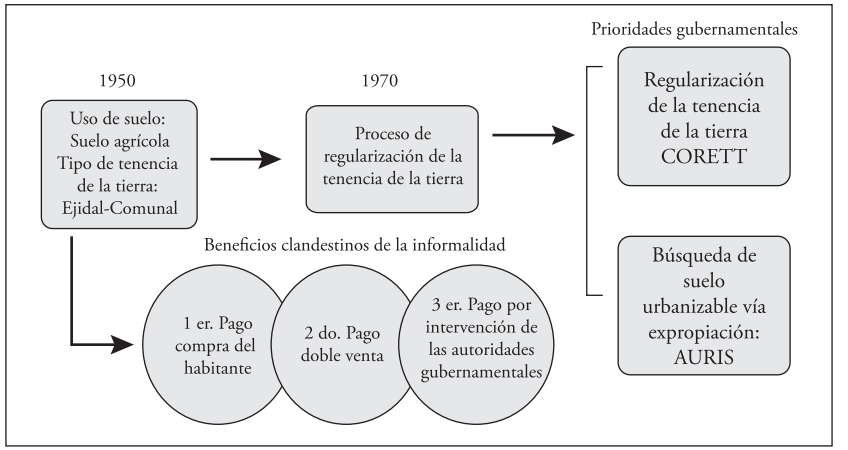
De 1970 a 1980, período en que se institucionalizó la planeación urbana, se analizó la complejidad de las urbes y se tomaron medidas al respecto. Por un lado, se consideró por primera vez la opción de la regularización de la tenencia de la tierra de las colonias proletarias asentadas en las cercanías de las industrias. Como segunda opción, se consideró la expropiación de suelo para considerarlo urbanizable. La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) se hizo cargo de la primera opción, en tanto que la segunda correspondió al Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS).

Desafortunadamente, este tipo de instituciones no coincidieron en sus propósitos y acciones debido a la intervención directa de los propietarios de la tierra (ejidatarios y comuneros), quienes hasta el día de hoy controlan

1 *Ejidatarios* y *comuneros*: grupos agrarios propietarios de los suelos conformados de acuerdo a la Ley Agraria.

el suelo (Azuela, 1999). Las clasificaciones que hace la planeación urbana no coincidieron con el interés privado de estos grupos, lo cual impidió que se lleve a cabo el objetivo de AURIS. A partir de 1980, únicamente CORETT funcionó como instancia encargada de la regularización de la tierra; las informalidades urbanas se incrementaron continuamente de manera un tanto clandestina hasta 1990 (ver Gráfico N.° 1).

Gráfico N.° 1
Origen de la informalidad urbana



Fuente: elaboración propia

Las informalidades urbanas que se generaron hasta 1970 mantienen una lógica en cuanto al proceso de ocupación que ya podemos reconocer como histórica en el país. Según esta, el propietario del suelo tiene una participación directa y, por ende, recibe beneficios inmediatos. También son los mismos habitantes quienes se encargan de apropiarse de su espacio, de tal manera que tenga posibilidades de ser habitable. En el "Estudio de mercado formal e informal de suelo" (análisis de ocho ciudades, realizado por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, específicamente en el Programa Universitario de Estudios Metropolitanos – PUEM) se analizaron procesos de poblamiento popular por décadas, los cuales son pertinentes para este artículo, pues ejemplifican la forma o los mecanismos

de ocupación que existieron en el país desde 1950 a 1990 (ver tablas N.° 1, N.° 2 y N.° 3).

Tabla N.° 1
Procesos de poblamiento década 1950-1960

		1950	1955	1960	1965	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Características del asentamiento													
Datos generales	Tamaño del asentamiento												
	Localización	Centro	Centro										
Forma de tenencia	Tenencia original	Ejido	Propiedad privada				Ejido						
Uso de suelo	Uso de Suelo original	Habita-cional											
Superficie del lote	Lote tipo	100-200	150				150						
		m^2	m^2				m^2						
Eventos													
Modos de ocupación	1ª compra												
	2ª compra												
	Herencia												
	Invasión												
Forma de promoción	Amigos/ familiares												
	Comisario ejidal												
Forma de compra	Documentos para la adquisición	CP	CP				Testamento						
Construc-ción viviendas	Períodos /M2	Desde la compra hasta la actualidad											
Infraes-tructura, servicios y equipa-mientos	Introducción de infraes-tructuras	Informales: los propios vecinos				Formal: las autoridades							
	Construcción de equipa-mientos	Sin equipamiento							Formal: las autori-dades				
Regulari-zación	Proceso de regulari-zación								Comenzaron con la gestión				
Cambio de uso del suelo	Cambio de uso de suelo									Habitacional alta densidad			

Fuente: Estudio Mercado de Suelo formal e informal, análisis de ocho ciudades. México.

Tabla N.º 2
Procesos de poblamiento (1970)

		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
Características del asentamiento										
Datos generales	Tamaño del asentamiento									
	Localización									
Forma de tenencia	Tenencia original	Ejido	Propiedad privada							
Uso del suelo	Uso de suelo original	Agrícola								
Superficie del lote	Lote tipo	250 m²	60 m²		100 m²	100 m²				
Eventos										
Modos de ocupación	1ª compra									
	2ª compra									
	Herencia									
	Invasión									
Forma de promoción	Amigos/ familiares									
	Comisario ejidal									
Forma de compra	Documentos utilizados para la adquisición	CP	AV		CP		CD			
Construcción viviendas	Períodos /M2	Desde la compra hasta la actualidad								
Infraestructura servicios y equipamientos	Introducción de infraestructuras	Informales: los propios vecinos			Formal: las autoridades					
	Construcción de equipamientos	Sin equipamiento								
Regularización	Proceso de regularización							En proceso		
Cambio de uso del suelo	Cambio de uso de suelo						Habitacional varias densidades			

Fuente: Estudio Mercado de Suelo formal e informal, análisis de ocho ciudades. México.

Tabla N.º 3
Procesos de poblamiento (1990)

		1990	1995	2000	2005	2007
Características del AHÍ						
Datos generales	Tamaño del asentamiento					
	Localización					
Forma de tenencia	Tenencia original	Federal				
Uso del suelo	Uso de suelo original	No urbanizable				
Superficie del lote	Lote tipo	200 m²	150 m²	69,9 m²	150 m²	200 m²
Eventos						
Modos de ocupación	1ª compra					
	2ª compra					
	3ª compra					
	Herencia					
	Invasión					
	Renta					
Forma de promoción	Amigos / familiares					
	Partidos políticos					
	Inmob. ejidal					
Forma de compra	Documentos utilizados para la adquisición	CP	AV	CP	AV	
Cosntrucción de viviendas	Períodos	de 1 mes 5 años				
Infraestructura, servicios y equipamientos	Introducción de infraestructuras	No son regulares y aún no tienen				
	Construcción de equipamientos	Sin equipamiento				
Regularización	Proceso de regularización			En proceso		
Cambio de uso del suelo	Cambio de uso de suelo				HBD	

Fuente: Estudio Mercado de Suelo formal e informal, análisis de ocho ciudades. México.

Cada proceso da cuenta de que el "círculo vicioso de la informalidad" (Iracheta y Smolka, 2000) no se interrumpe, y aunque sea costoso para la población, también implica su única posibilidad de obtener el bien de la vivienda. Los propietarios del suelo son quienes determinan los rumbos y las formas de urbanización (Azuela, 1997).

Evolución y permanencia de la informalidad urbana

Hasta 1990, la informalidad urbana continuaba con el mismo mecanismo de ocupación del territorio, pero posteriormente se llevaron a cabo cambios jurídicos importantes que implicaron modificaciones en la forma y ubicación de las nuevas urbanizaciones. Estos cambios tuvieron que ver con los intereses políticos y económicos de los sexenios de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), quienes básicamente le apostaron a una *política de producción de vivienda* que obedecía a una demanda del mercado y no a la real. También se modificó el Artículo 27 constitucional, que tenía la facultad de organizar a los ejidatarios y comuneros en función de incrementar la productividad agrícola nacional. El cambio implicó la posibilidad de incorporarse al mercado de suelo de manera abierta y con intereses privados sobre los públicos.

Al impulsar la política de vivienda, se pretendía que la informalidad urbana disminuyera. Esto fue, además de imposible, el factor que impulsó una nueva modalidad de informalidad. Primero, las instancias que ofrecían créditos para la vivienda, como el Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda para Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSTE), otorgaron un sinfín de créditos, lo que provocó, inmediatamente, que empresas promotoras y constructoras intervinieran constantemente; así, la necesidad básica de vivienda se volvió un producto que el mercado intercambia con frecuencia. Benlliure y Eibenschutz (2009) definen este período como el del "Estado facilitador", puesto que en 1993 se otorgaron 130 mil créditos para vivienda nueva, cifra que en 2000 se elevó a 320 mil. De acuerdo a los últimos datos, en 2008 esta cifra se incrementó a 630 mil. Las constataciones que hacen los especialistas al respecto son las siguientes.

- La consolidación de la modernización de las principales instituciones otorgantes de hipotecas (INFONAVIT, FOVISSSTE y Sociedad Hipotecaria Nacional), que perfeccionó el esquema de subcuentas individuales y mejoró la eficiencia en el otorgamiento de los créditos.

- La creación y fortalecimiento de las sociedades financieras especializadas en hipotecas inmobiliarias (SOFOLES) como motores del financiamiento a la producción de vivienda y el regreso de la banca privada al mercado de créditos puente e hipotecarios, después de su retiro en 1995.
- La estabilidad macroeconómica que permitió el descenso de las tasas de interés para los créditos hipotecarios (de casi un 40% a tasas cercanas al 11% para los años 2007 y 2008), lo que significó un incremento en la capacidad de compra de la población no derecho-habiente del INFONAVIT y el FOVISSSTE.
- La modernización y el crecimiento de la capacidad de financiamiento y producción de las empresas privadas desarrolladoras de vivienda (Benlliure y Eibenschutz, 2009: 95)

Esta solución puede parecer la adecuada a las demandas de vivienda, pero en el fondo no es más que una serie de acciones que benefician a pocos y dejan, nuevamente, a una gran mayoría desamparada, puesto que para poder tener acceso a este tipo de créditos se debe laborar en una empresa (empleo fijo), siendo la informalidad laboral el ámbito de trabajo de la mayor parte de personas en México. Toda esta población queda fuera de los supuestos beneficios de esta política. Otro aspecto importante es que, aun cuando una proporción mínima de la población adquiere una vivienda en este mercado, en poco tiempo se hace evidente que su inversión y deuda –de hasta veinte años– no es adecuada. Esto es lo que comentan los habitantes de una unidad habitacional en Chicoloapán, municipio del estado de México:

> Tenemos la casa gracias al crédito de mi hija, pero aquí todo se descompone. Llamamos para que vengan y nos dicen que estas casas están hechas en serie. Yo les respondo diciendo que ojalá estuvieran hechas en serio. […] Aquí estamos alejados de todo. No tenemos comercios. Hay transporte, pero está lejos y tenemos que caminar. Además, cuando llueve, del cerro viene mucho lodo; nos hemos inundado y las autoridades no hacen nada. […] No estamos muy seguros aquí, y todavía nos falta por pagar mucho (Carrillo, 2006: 31-35).

El hecho de estar alejados de los centros urbanos no solo implica el incremento en los costos del transporte y del tiempo invertido en los viajes cotidianos al trabajo, y a los centros de educación y salud, sino también la carencia de servicios y equipamientos que se concentran en las ciudades a lo largo del tiempo.

Recuperando un poco la intensión del artículo –donde la producción de vivienda no se presenta como una posibilidad urbana sino como parte de una informalidad–, conviene enfatizar este último párrafo de la informante. Al sentirse alejada de la urbanización, ella se siente insegura. Estas viviendas tienen una localización periférica que sobrepasa a los asentamientos humanos informales que en décadas anteriores eran los que, en su mayoría, ocupaban el suelo no urbanizable. Ahora estas unidades habitacionales fracturan el territorio e imponen nuevos patrones y tendencias de urbanización al instalarse.

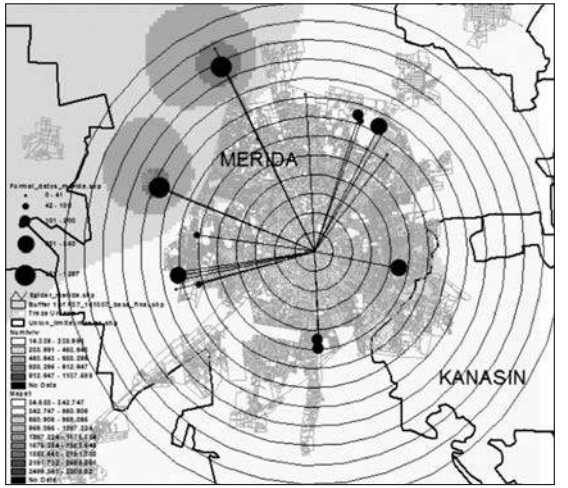
Para observar esto, veamos, como ejemplo, el caso de la ciudad de Mérida, en México, a través de los mapas de localización de nuevos fraccionamientos y de localización de los asentamientos humanos informales.

Fotografías N.º 1 y 2

Unidades de vivienda de asentamientos humanos informales en Mérida (México)

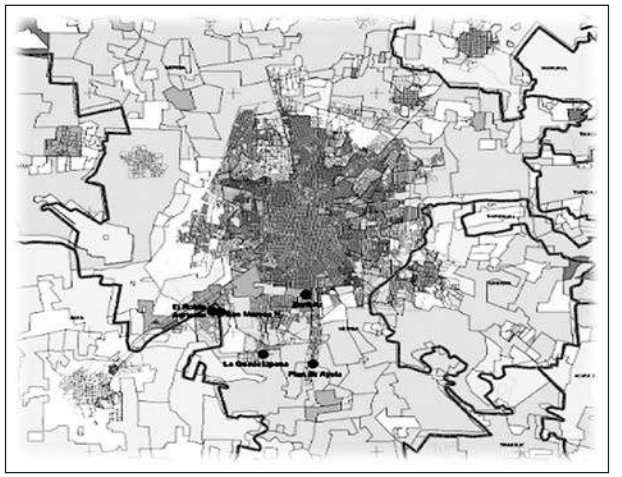
Fuente: Benlliure y Eibenschutz (2009)

Mapa N.º 1
Localización de fraccionamientos en Mérida (México)



Fuente: Benlliure y Eibenschutz (2009)

Mapa N.º 2
Localización de asentamientos humanos informales en Mérida (México)



Fuente: Benlliure y Eibenschutz (2009)

La oportunidad de tener dos imágenes del mismo lugar –en este caso Mérida–, nos permite identificar ambas formas de urbanización, las mismas que, paradójicamente, nos muestran cómo, en la actualidad, el territorio mexicano, lejos de acabar con la informalidad, la secunda y fortalece. Morales (2005) reconoce que esto se debe únicamente a la libertad que tiene el mercado del suelo y al tipo de créditos que se han dado en el país. Al ofrecer posibilidades para la adquisición de una vivienda por parte del FOVISSTE y el INFONAVIT, el desarrollador busca suelo lo más lejos de la traza urbana de acuerdo a la lógica del mercado, pues mientras más cerca de la urbanización más caro es. El precio del suelo alejado (suelo no urbanizable) es mucho menor, y allí se construyen viviendas deficientes, en masa, dentro de conjuntos amurallados (ver Mapa N.º 3). En resumen, la localización de estos asentamientos como parte de la oferta "formal" responde exclusivamente a los precios del suelo, el cual puede ser adquirido solamente si no rebasa los límites de las condiciones del crédito institucional, garantizando ganancias significativas al desarrollador y a los grupos de ejidatarios y comuneros. Así es como tenemos dos informalidades en el territorio nacional, a las que he decidido llamar la institucionalizada gubernamental y la institucionalizada desde el saber local.

Mapa N.º 3
Villas del oriente de Mérida (México)

Fuente: Eibenschutz y Goya (2009)

A partir del panorama anterior, es necesario reconocer que ninguna de las dos formas ofrece resultados aceptables para la convivencia humana, y que ninguna resuelve el problema central de la informalidad y de la ausencia de ciudad, entendido esto como la falta de visión de un futuro sustentable en sus dimensiones física, social y económica que ofrezca condiciones para una convivencia equitativa y oportunidades para una mejor calidad de vida para la población mayoritaria.

El principal problema urbano, entonces, no está solo en la forma de ocupar el territorio, sino en cómo solucionar las deficiencias estructurales sociales, económicas y ambientales que se generan cuando se llevan a cabo este tipo de políticas habitacionales, que no solo afectan al habitante de las unidades habitacionales u asentamientos informales, sino a la población en general.

Mapa N.º 4
Municipio Mineral de la Reforma (zona metropolitana de Pachuca)

Fuente: Eibenschutz y Goya (2009)

Reflexiones finales

Ámbito gubernamental

Considerar, ante lo que se ha presentado aquí, que no hay respuesta gubernamental es incorrecto. Lo que queda claro es que lo hecho hasta ahora no es suficiente, porque no hay alternativas desde el origen del problema catalogado como "suelo urbanizable".

La política de vivienda actual pudo ser conveniente, pero la distancia del centro urbano violenta las áreas naturales y de producción agrícola necesarias para el país; con lo que no se ofrece una posibilidad de resolver problemas de informalidad urbana, sino que se la incrementa y se ofrece oportunidades a los desarrolladores, quienes han tomado el control urbano de manera voraz.

Las contradicciones existentes entre quienes tienen participación directa en el territorio desde el ámbito gubernamental han sido un elemento clave para quienes son propietarios del suelo y, actualmente, desarrolladores. Esto ha impulsado el libre mercado de suelo y la nula participación de instrumentos urbanos. La incongruencia de la planeación urbana con la realidad en cuanto a sus usos de suelo se confronta cotidianamente con los intereses privados de los propietarios de la tierra y con las prácticas corruptas que constantemente permiten cambios de usos de suelo.

La demanda de vivienda de la población en general no termina de ser atendida. Se ofrecen alternativas poco viables en ambos casos –suelo agrícola y vivienda económica–, lo cual incrementa el número de viviendas en unidades habitacionales deshabitadas. Paradójicamente, esto no ocurre en los asentamientos humanos donde existe hacinamiento.

Ámbito social y cultural

En este momento, los habitantes consideran que su única posibilidad de tener un lugar donde habitar es a partir de la informalidad urbana local, pues se sienten seguros en este ámbito: se apropian de su espacio, lo mo-

difican y se saben parte de un contexto urbano. Sin embargo, las viviendas de los conjuntos habitacionales dejan de ser una inversión atractiva para el habitante en poco tiempo, pues se vuelven costosas por su lejanía, peligrosas por la cercanía a áreas montañosas, vulnerables y de derrumbes.

Existe también una frágil convicción ambiental, lo que permite constantemente que se acepten asentamientos o urbanizaciones de ambos tipos en suelos valiosos por los servicios ambientales que prestan.

Al ser exclusiva, la política de vivienda deja fuera a la población carente de un empleo estable. En las condiciones actuales del país, esto representa a la mayoría –que se empela en el sector informal–, por lo que su única posibilidad es la informidad local, que reproduce entre los pobladores comportamientos y actitudes constantes que hasta el día de hoy han conformado una estructura paralela a la jurídica y normativa. Se trata, pues, de una informalidad urbana institucionalizada.

Ámbito económico

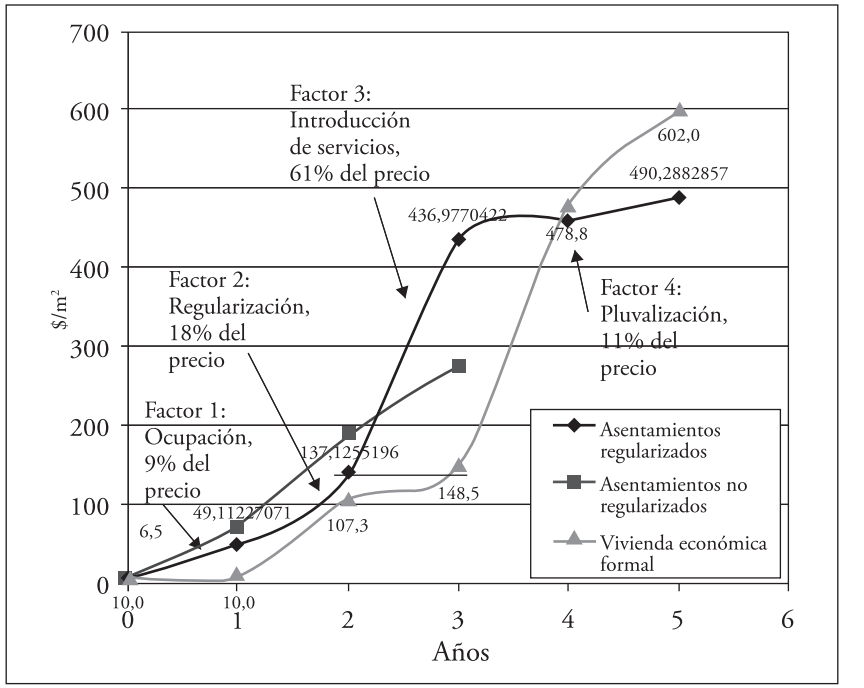
La inversión económica y de tiempo que implica una vivienda en la informalidad local se convierte en una estrecha relación social. A diferencia de la inversión de una vivienda en una unidad habitacional, el habitante se cuestiona con respecto a su inversión y tiende a privatizar su conjunto evitando el contacto externo.

La inversión final de los habitantes en su vivienda no es del todo distinta. Para los locales, el proceso es infinito pero satisfactorio, en tanto que los gubernamentales (unidad habitacional) tienen períodos de pago establecidos y se tiene que invertir para mejorar el bien (ver Gráfico N.º 3).

El precio del suelo es más económico para los desarrolladores porque adquieren áreas periféricas, como ya hemos visto en el caso de Mérida. Para los asentamientos humanos que adquieren suelo cerca de la traza urbana, este se incrementa considerablemente. En los términos de la planeación urbana, la vivienda económica se localiza en suelo no urbanizable, en tanto que los asentamientos regularizados y no regularizados ocupan suelo no urbanizable pero cercano a la traza urbana, lo que implica menos costos de infraestructura y servicios.

El precio de la vivienda que paga el habitante de la unidad habitacional es exclusivamente el que impone el mercado, mientras que el precio de la vivienda en el asentamiento humano corresponde al proceso de urbanización (y aun así es menor).

Gráfico N.º 2
Comparativa entre una vivienda de un conjunto habitacional promedio en 2007 y un asentamiento humano informal con y sin regularización



Fuente: Benlliure y Eibenschutz (2009)

Bibliografía

Azuela, Antonio (1997). "Evolución de las políticas de regularización". En *El acceso de los pobres al suelo urbano*, Antonio Azuela y Tomas François (Coords.). México DF: UNAM.

———— (1999). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México DF: El Colegio de México.

Benlliure, Pablo y Roberto Eibenschutz (2009). *Costos y beneficios de los mercados formal e informal de suelo para familias con bajos ingresos*. México DF: Porrúa.

Carrillo, Laura (2006). "Planeación urbana y poblamiento en zonas de preservación ecológica en Chicoloapán y Los Reyes de la Paz, estado de México". Tesis de Maestría, Universidad Nacional Autónoma de México.

Eibenschutz, Roberto y Carlos Goya (2009). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2000*. México DF: Porrúa.

Iracheta, Antonio y Martim Smolka (2000). "Movilizing land value increments to provide serviced land for the poor". En *Los pobres de la ciudad y la tierra*, Antonio Iracheta y Martim Smolka (Coords.). México DF: Lincoln Institute of Land Policy / El Colegio Mexiquense.

Montaño, Jorge (1985). *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*. México DF: XXI.

Morales, Carlos (2005). *Políticas de suelo urbano, accesibilidad a los pobres y recuperación de plusvalías*. México: UNAM.

El problema de la vivienda, la renovación y la expansión urbana en Bogotá

Olga Lucía Ceballos Ramos*

Resumen
En Colombia, la política de vivienda tuvo un cambio radical a partir de la expedición de la Ley 3ª de 1991. A partir de eso, el Estado colombiano cambió su rol de promotor de vivienda para pasar a ser un regulador de su mercado mediante el otorgamiento de subsidio a la demanda. Las instituciones encargadas de la promoción estatal de vivienda, como el Instituto de Crédito Territorial –la entidad más destacada en el campo con una amplia trayectoria cercana a los cincuenta años–, fueron liquidadas para dar paso al nuevo sistema. En el presente documento se expone una reflexión sobre lo que este cambio de política ha generado durante su vigencia, especialmente en Bogotá, capital política del país.

Palabras clave: vivienda de interés social, renovación urbana, expansión urbana.

Abstract
In Colombia, housing policy had a radical change since the proclamation of the 3rd Law of 1991. From then on, the Colombian State changed its role as a housing promoter to become a regulator of its market through the granting of a demand subsidy. The institutions charged with state promotion of housing, as the Institute of Territorial Credit –the most salient institution in the field with a vast trajectory nearing fifty years- were liquidated to instate the new system. In the present document I present a reflection upon what this change in policy has generated during its enforcement, especially in Bogota, the political capital of the country.

Keywords: social interest housing, urban renovation, urban expansion.

* Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

Introducción

La acción habitacional del Estado colombiano cambió de manera drástica en el año 1991, cuando su rol como promotor de vivienda se desmontó, para pasar a ser administrador del sistema de subsidio a la demanda. Este cambio se definió mediante la promulgación de la Ley 3ª de 1991, con lo cual se dio fin a una experiencia de más de cincuenta años de importante reflexión teórica sobre la atención al problema de la vivienda, especialmente para la población de bajos ingresos. Asimismo, desmontó en su totalidad un sistema y sus instituciones, sobre lo cual es pertinente reflexionar, en espacial respecto a cuáles han sido las repercusiones reales en términos de atención efectiva del déficit de vivienda.

Desde el cambio de política referido, la definición adoptada para la vivienda de interés social se ha basado en su precio comercial como aquella que tiene un valor de hasta 135 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) –aproximadamente 35 mil dólares americanos–, y para la cual se otorga un subsidio a la demanda para hogares que devenguen ingresos de hasta cuatro SMMLV (aproximadamente mil dólares), siendo mayor el monto del subsidio en cuanto menor sea el ingreso. Para que un hogar pueda acceder a una solución de vivienda nueva, además del requisito referido, debe tener capacidad de ahorro para solicitar un crédito hipotecario para pagar el valor de su vivienda[1]. Por otra parte, también se definió un subsidio dirigido al mejoramiento de las viviendas producidas en desarrollos al margen del planeamiento urbano en tanto ya estén debidamente legalizados. Este cambio en la política estatal de vivienda tuvo como objetivo mejorar el desempeño del Estado en cuanto a la atención del déficit habitacional, por cuanto se consideraba que el anterior sistema adolecía de problemas de focalización de los recursos, baja eficacia y alta corrupción, entre otras críticas.

Después de este cambio, en 1997, en Colombia, se expidió la Ley de Desarrollo Territorial (República de Colombia, 1997), en la cual se rescató la función pública del urbanismo, a la vez que se propendió a lograr la

1 Cabe señalar que la política se centra principalmente en la producción de vivienda para tenencia en propiedad, sin considerar otras alternativas de tenencia que posibiliten la atención de la demanda de los más pobres, como lo sería la vivienda en alquiler.

complementariedad entre el planeamiento físico y el socioeconómico en los municipios del país. Se estipularon tres principios rectores: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Estos principios se apuntalaron mediante la promulgación y adopción de los denominados "planes de ordenamiento territorial", que tienen una vigencia de diez años (lo cual supone que al menos tres administraciones sucesivas de las ciudades deben mantener la continuidad de lo dispuesto). Un tema obligado en los planes de ordenamiento territorial de cada municipio es la definición de la estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, lo cual incluirá directrices y parámetros para la localización, en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión, así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, más una estrategia para su transformación y para evitar su nueva ocupación (Artículo 13, numeral 5).

Este año se cumplen veinte años del cambio en la política de vivienda y 14 de la adopción de los nuevos parámetros para el desarrollo territorial. Sin embargo, según los datos estadísticos disponibles, no se ha logrado la eficiencia pretendida. El problema continúa para los más pobres por cuanto, al no tener un vínculo formal con la economía ni ingresos estables, no pueden acceder a un crédito hipotecario y, por ende, tampoco a una vivienda para tenencia en propiedad. El análisis de los resultados del censo de población de 2005 (DANE) realizado por el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional (CENAC) encontró que el déficit habitacional ha disminuido en 17,4% en comparación con los datos censales de 1993. Este resultado, en un período de doce años, indicaría una reducción histórica anual de 1,5%, lo que implica la de necesidad de un tiempo equivalente a 25 años, al mismo ritmo, para reducir el déficit actual, que asciende a 3 828 000 hogares (CENAC, 2007).

En el caso de la ciudad de Bogotá, varias evidencias indican que la nueva política estatal de vivienda tampoco ha sido exitosa (Cuervo y Jaramillo,

2009), y se ha continuado una extensión no controlada del territorio con consecuencias negativas por los altos costos que supone la regularización de los desarrollos así producidos. Sumada a lo anterior, se tiene la preocupación ante el agotamiento de tierras urbanizables en la ciudad. De conformidad con los datos disponibles en 2003, el Observatorio de Precios del Suelo del entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) (hoy Secretaría Distrital de Planeación – SDP) estimaba un total de 7 421 hectáreas de suelo libre, que en 99,5% de los casos correspondían a predios con un área de menos de tres hectáreas, equivalentes al 23,6% del total del suelo libre, seguido por el rango de predios con áreas entre diez y treinta hectáreas, que corresponden al 17,6% del área total; y solamente dos predios con un área superior a 300 hectáreas y que representan el 7,6% del área libre de la ciudad (DAPD, 2005). Sin embargo, en una entrevista a comienzos de este año, la directora de la entidad mencionada, María Camila Uribe, aseguró que quedan 4 567,5 hectáreas por desarrollar (Revista *Cambio*, 13 enero 2010). Dadas las condiciones de localización y el tamaño de los predios por desarrollar, se considera que el suelo disponible para vivienda de interés social es muy reducido e insuficiente para el ritmo de producción que debe desarrollarse en la ciudad. La administración, entonces, se debate entre la expansión del territorio y la "redensificación" urbana en áreas deterioradas en el centro de la ciudad, como alternativas de generación del suelo demandado para la construcción de vivienda.

En este artículo, se parte de considerar esta problemática, común a las principales ciudades latinoamericanas como resultado de la fuerte presión generada por el aumento de su población, lo cual conlleva a sus gobiernos a decidir, obligadamente, cuál es el suelo que ocuparán los nuevos habitantes, en cuáles viviendas y con cuáles servicios de soporte para la vida urbana. Todo ello se revisará para el caso de Bogotá. La reflexión propuesta se basa, principalmente, en los resultados de investigaciones realizadas en el Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo, específicamente de su grupo de investigación Calidad y Habitabilidad de la Vivienda, el cual ha centrado su reflexión en la producción de vivienda de bajo costo.

Extender o densificar: ¿qué es lo adecuado cuando el aumento de la población demanda producción de vivienda?

En la actualidad, Bogotá se debate respecto a cómo atender la creciente demanda de vivienda, especialmente la de menor costo, debido al constante aumento de su población. Según el último censo, esta se acerca a los siete millones de habitantes, con un déficit de vivienda de 367 964 unidades (282 495 de déficit cuantitativo y 85 460 de déficit cualitativo) (DANE, 2005). Los análisis de la Cámara Nacional de la Construcción (CAMACOL) indican que, entre los años 1993 y 2005, se construyeron un total de 817 mil viviendas, de las cuales 377 mil son de producción formal, lo que indica que cerca del 54% de la vivienda ofertada corresponde a desarrollos ilegales[2]. La falta de acción oportuna por parte del Estado ha permitido que el mercado informal se anticipe, con las consecuentes ineficiencias en términos tanto económicos como urbanísticos. Esta situación ha conducido a la producción de una periferia urbana deficitaria con graves problemas para la vida de los ciudadanos que la habitan. Sin embargo, no se puede desconocer que esta ha sido la única alternativa con la que han contado los más pobres para acceder a una solución, así sea precaria, a su problema de alojamiento. El alto precio del suelo en la ciudad consolidada dificulta el desarrollo de proyectos de vivienda de bajo costo –estrato donde se concentra el mayor nivel del déficit– dado que impacta de manera negativa en el valor final de la vivienda.

En el nuevo esquema de actuación estatal para la atención del déficit habitacional, el mercado no garantiza condiciones mínimas de habitabilidad, pues no se exige el cumplimiento de unas condiciones básicas a los productores de vivienda. Es así como los demandantes no encuentran una solución adecuada a sus necesidades en términos de habitabilidad en el mercado formal, y menos aun en el informal. La localización distante y con problemas de conectividad con la ciudad consolidada dificulta el acceso de los residentes de los nuevos desarrollos a los diversos servicios que ofrece la ciudad, al igual que a los lugares de trabajo. La ausencia general de

2 Presentación en Mesa VIS de Diego Echeverry Campos, septiembre de 2009, con información basada en el análisis de los datos de los censos DANE 1993-2005.

una reglamentación de los mínimos exigibles para el desarrollo de viviendas adecuadas conlleva a que, adicionalmente, los residentes deban vivir en espacios que no atienden satisfactoriamente sus necesidades habitacionales[3]. Ante estas limitaciones, son ellos quienes terminan "complementando" su vivienda, cuando la compran en el mercado formal, con deficiencias técnicas y espaciales que van en detrimento de su calidad de vida. Así, se tiene que el hacinamiento, los problemas de ventilación e iluminación de los espacios y de inseguridad antisísmica, etc. no se superan. En la vivienda comprada en el mercado informal, la situación es aun más grave, inclusive en los casos que han recibido subsidio estatal para mejorar las condiciones de habitabilidad (Ceballos y Tarchópulos, 2003).

El patrón dominante del crecimiento de la ciudad durante el siglo XX fue la adición de fragmentos sin un tamaño mínimo que garantizara la generación de los soportes básicos para la vivienda, por cuanto esto no estaba previsto en la planeación de la ciudad. Esta característica estuvo presente tanto en los desarrollos ajustados a las normas urbanas como en los que se hicieron al margen de las mismas. En ambos casos, los promotores buscaban un fin común: la obtención de la máxima rentabilidad, en la gestión ajustada a las normas, mediante un uso permitido de altas densidades y por medio de la ausencia de espacios públicos (Ceballos y Tarchópulos, 2005).

Un cambio de esta deficiencia se ha pretendido en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), adoptado en el año 2000, a partir del cual se empezó a exigir un área mínima de veinte hectáreas para los nuevos desarrollos en la periferia urbana. No obstante, cabe señalar que los efectos concretos del cambio introducido por el POT para el desarrollo de la periferia están por evaluarse, aun cuando es evidente que es difícil superar un déficit acumulado tan alto de equipamientos y zonas verdes.

3 En 1995, el Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo de la Pontificia Universidad Javeriana fue contratado por el Estado colombiano para formular un reglamento técnico de la calidad de la vivienda de interés social, el cual no fue adoptado debido a la oposición manifestada por los gremios de las construcción, al considerar que se elevarían los costos y se les impediría ofertar dentro de los costos tope establecidos por la ley. Hasta el momento no hay ningún reglamento de calidad de la vivienda y solamente se exigen algunas características definidas en las normativas de planeación urbana de los municipios del país.

Paradójicamente, de manera simultánea a lo que sucede en la periferia urbana de Bogotá, su área central ha afrontado deterioro y abandono, fenómeno común en las ciudades latinoamericanas (Carrión, 2001). Los cambios abruptos en la estructura de los usos del suelo, con la entrada arrolladora de los usos comerciales, ha terminado por desplazar el uso residencial. Así, las edificaciones destinadas inicialmente para vivienda ahora tienen otro uso que, al no contar con las condiciones necesarias para su adecuado funcionamiento, ha conllevado a procesos de deterioro. Se pueden identificar numerosos sectores abandonados o simplemente retomados por grupos sociales de muy bajos ingresos, incluso por la indigencia, quienes son sometidos a condiciones de vida deplorables en una oferta de alojamiento sin ningún respeto a la condición humana (Sánchez y Tarchópulos, 1997; Ceballos et al., 2003).

Con todo esto, se plantea la siguiente pregunta: ¿qué debe hacer la administración distrital ante esta problemática? Las intervenciones en el territorio urbano tienen una complejidad importante, pues si bien pueden beneficiar a un sector de la población, también pueden afectar negativamente a otro. La extensión de la ciudad exige varias condiciones: disponibilidad de suelo, extensión de infraestructura, atención privilegiada al tema del transporte colectivo, buenas condiciones de accesibilidad y conectividad con la ciudad consolidada, entre otros, lo que demanda un manejo cuidadoso para lograr que los residentes no queden sometidos a la marginalidad. Esto requiere una actuación pública eficiente y oportuna, por cuanto la demora en la toma de decisiones conlleva el riesgo de la anticipación del mercado del suelo "informal", o pirata, con las consecuencias lamentables en términos de habitabilidad referidas líneas atrás; además de resultar muy costosa en términos sociales y económicos.

Ahora bien, ¿y si el suelo disponible en la ciudad es escaso? Las personas sin vivienda tendrán que resolver su problema de alguna manera. En este caso, se dan procesos de redensificación tanto de manera planeada como espontánea. Las autoridades locales adoptan normas urbanísticas para estimular la redensificación, facilitando el proceso en la ciudad consolidada. También los propietarios de inmuebles entienden rápidamente que pueden obtener renta al subdividirlos, y este razonamiento se aplica también

en los sectores populares, donde, en buena medida, los más pobres acceden a una solución a su problema de alojamiento a través de este proceso.

Sin embargo, ¿qué pasa si hay suelo para la expansión de la ciudad pero falta infraestructura suficiente para el desarrollo urbano en la periferia? Este es un lastre que Bogotá ha cargado en su desarrollo urbano. Los habitantes han debido asumir, inclusive durante varias generaciones, los costos de la ausencia de soportes suficientes para el uso residencial: sacrificios económicos, tiempo, menor calidad de vida, falta de acceso a los servicios urbanos básicos de salud, educación, bienestar y recreación, entre otros (Ceballos y Tarchópulos, 2005).

Además, ¿cómo proceder cuándo el problema es de accesibilidad, de conexión a la ciudad consolidada y de transporte colectivo? De manera similar a lo dicho a propósito de la pregunta anterior, las dificultades de los nuevos desarrollos urbanos, por deficientes condiciones de accesibilidad y conectividad con la ciudad consolidada o por un deficiente servicio de transporte público colectivo –o en el peor pero frecuente caso en que se presentan todos–, finalmente obligan a la población a asumir unas cargas desconsideradas que redundan en el deterioro de su calidad de vida. Las personas deben afrontar mayores costos y tiempo para el desplazamiento desde y hacia sus lugares de trabajo, lo cual les impide acceder a los servicios básicos de la ciudad, entre otros aspectos negativos.

Lo expuesto indica solo algunos aspectos de la reflexión sobre las exigencias que demanda la extensión de la ciudad. Con base en ello, ¿intervenir sobre los centros abandonados o deteriorados de las ciudades puede ser una alternativa menos complicada? ¿Los sectores deteriorados se pueden reconvertir en alternativas para atender las demandas de vivienda y servicios básicos de la ciudad en crecimiento?

Renovación urbana versus vivienda de interés social

En el centro de Bogotá habita un alto porcentaje de población pobre, estimada en un 60% del total allí localizado (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006). De esta población, un alto porcentaje reside en vivienda de tipo

inquilinato[4] con un alto deterioro físico. Aun cuando la calidad en términos de la habitabilidad ofertada en este tipo de vivienda es altamente deficiente, es la única alternativa para los hogares con ingresos muy bajos e irregulares. La ventaja en este caso destacable para esa población pobre es su localización en el centro de la ciudad, pues se trata de personas, en su mayoría, vinculadas al mercado laboral informal (Sánchez y Tarchópulos, 1997; Ceballos et al., 2003). La preocupación central al intervenir sobre estas áreas de la ciudad para mejorarlas es cómo lograrlo sin expulsar a sus habitantes hacia la periferia.

Intervenir el centro de Bogotá es un asunto que se ha indagado mediante diversas estrategias de renovación urbana. Una de sus dificultades es que no facilita el desarrollo de vivienda de bajo costo debido al elevado precio del suelo. Aunque parezca contradictorio, un sector deteriorado o inclusive abandonado de la ciudad eleva de manera importante el precio de su suelo cuando es declarado como zona de renovación. Los habitantes que allí residen quedan expuestos a los procesos de expulsión por cuanto es poco probable que logren acceder a una vivienda en los nuevos proyectos que se desarrollarán, especialmente en el caso de los arrendatarios:

> El valor del suelo constituye un factor determinante en la viabilidad de ejecución de un proyecto de renovación urbana, teniendo en cuenta que se trata de desarrollar un suelo que ya había sido desarrollado, lo cual implica que el nuevo valor debe integrar el valor de la tierra más el valor de la construcción que allí se desarrolló. La generación de suelo desde el sector público implica incurrir en costos adicionales para atender las problemáticas sociales que se desprenden de un proceso de demolición de construcciones que por lo general no están necesariamente habitadas por sus propietarios, lo cual incrementa aun más el valor del suelo para procesos de renovación urbana. […] Por lo anterior, una operación de renovación urbana debe procurar involucrar a los propietarios de la tierra en el proyecto de manera que se minimicen los costos de compra de suelo, y [que] los recursos que sea necesario obtener para la adquisición de suelo se puedan

4 Se hace referencia a la vivienda donde los residentes ocupan, generalmente, un cuarto y comparten ciertas áreas de servicios, como el baño, la cocina y el de lavado de ropa (Sánchez y Tarchópulos, 1997).

> destinar para gestionar el suelo de propietarios renuentes o los predios con problemáticas de titularidad y tenencia. Con un esquema de participación de propietarios, el valor del suelo se puede concertar como una participación en el proyecto, haciendo que se compartan los riesgos y también que se participe de los beneficios de la operación (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006: 24 y 25).

Como se señaló previamente, los arrendatarios de vivienda tipo inquilinato son quienes presentan la mayor vulnerabilidad frente al riesgo de ser expulsados a la periferia, por cuanto no tienen la opción de entrar en el negocio, y la vivienda que se produzca en los nuevos proyectos estará fuera del alcance de sus limitados e irregulares ingresos. Sumado a lo anterior, se tiene que no se está produciendo vivienda para alquiler para los más pobres, dado que el sector privado no está dispuesto a asumir los riesgos asociados a esta posible solución, y el Estado no asume directamente la producción de vivienda.

No obstante, la renovación urbana es una alternativa muy atractiva para el sector inmobiliario, por cuanto los nuevos proyectos generan una dinámica de mercado que minimiza los riesgos. Generalmente, las ganancias de los negocios inmobiliarios son elevadas, lo cual es posible en la medida en que se logre la atracción de grupos sociales con mejores ingresos, que puedan pagar por vivir en un lugar más central, caso exitoso en varias ciudades. Las opiniones al respecto están divididas: un sector de la población celebra la recuperación de áreas deterioradas, el mejoramiento de la seguridad y la mejor percepción sobre su calidad de vida; otros reprochan la expulsión de los pobres hacia la periferia urbana, a zonas deficitarias donde, tal vez, pierden lo único que tenían a su favor (vivir en el centro de la ciudad les permite acceder a oportunidades de ingreso en el comercio informal, lo que en la periferia ya no será posible). Lo cierto, en este contexto, es que, en Bogotá, no será posible desarrollar vivienda de interés prioritario en las áreas de renovación urbana[5], pues el alto costo del suelo

5 El precio de este tipo de vivienda asciende a setenta SMMLV –equivalentes a aproximadamente 17 mil dólares– y esta está destinada a los miembros más pobres y vulnerables de la población.

la hace definitivamente inviable. Sería necesaria una gestión directa del Estado, en la que no se pretendiera una rentabilidad económica sino una ganancia social y urbanística sumada a un uso eficiente de los instrumentos de gestión urbana.

Extensión de la periferia versus vivienda de interés social

En Bogotá, con el interés de mejorar la actuación pública para la atención del déficit habitacional, en 1998 se creó Metrovivienda, una entidad comercial e industrial encargada prioritariamente de la generación de suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social. La institución se dedicó, en sus inicios, a la compra de terrenos en áreas periféricas de la ciudad, cercanas a desarrollos informales, como un adelanto de la gestión de compra y urbanización del suelo para la posterior venta a empresas constructoras para el desarrollo de proyectos de vivienda. De esta manera, se generaron proyectos con altos estándares urbanísticos en los cuales se produjeron equipamientos para atender no solamente la demanda de los nuevos residentes, sino para contribuir a la superación de las deficiencias de los desarrollos informales cercanos. La crítica que ha rodeado su gestión ha sido que no ha logrado un impacto sobre el precio del suelo, razón por la cual todavía es elevado y se traslada al comprador final, lo cual va en detrimento del acceso a la vivienda por parte de los demandantes más pobres. También se ha dicho que esta situación afecta negativamente la calidad del producto, pues, al afectar de manera importante el precio final de la vivienda y con el deber de mantenerse en un rango de precios definidos por ley, se sacrifican estándares de habitabilidad, para lograr una reducción de costos (Ceballos y Tarchópulos, 2003). Para Cuervo y Jaramillo (2009), esto ha sido el resultado de no hacer uso de los dispositivos contemplados en la legislación colombiana para la gestión del suelo, lo que, a su juicio, hubiese permitido conseguir un menor precio del suelo o inclusive que resultara gratuito.

Adicionalmente, los limitados resultados en cuanto al bajo aporte a la disminución del déficit habitacional logrado por la entidad durante su

gestión –11 667 viviendas, equivalentes al 1,67% de las producidas entre 1993 y 2005 (Casasfranco y Arcos, 2007)– la han convertido en blanco de numerosas críticas:

> Metrovivienda fue concebida como un banco de tierras para proveer de suelo urbanizado a los sectores de bajos ingresos. La entidad no ha logrado los resultados esperados, en parte, porque se pretendió que fuera autosostenible, y porque la dinámica del precio responde a procesos que no pueden ser controlados por una institución como Metrovivienda. De manera adicional, la entidad se ha desviado de su misión original, y desde hace cuatro años se ha dedicado a manejar el subsidio distrital de vivienda en lugar de centrar su atención en proveer del suelo para la vivienda prioritaria y de interés social. […] Pese a todos los problemas que la expansión informal genera para la ciudad, la acción pirata de los urbanizadores ha sido la más importante alternativa de los sectores populares para acceder a una solución habitacional. La informalidad urbana no es solo un problema: también es la solución que ha dado el mercado a los pobres para integrarse a la ciudad (PNUD, 2008: 95 y 96).

La cita expuesta conduce a reflexionar sobre la eficiencia de la actual política de vivienda. Se reconoce que, efectivamente, la producción informal de vivienda ha sido la única alternativa a la que han podido acceder los más pobres, pero no puede ser vista como una solución ni defendible ni sostenible, por cuanto resulta costosa en términos de los sacrificios que deben asumir sus habitantes en detrimento de su calidad de vida. Asimismo, la ciudad debe invertir recursos importantes para intentar llevar estos desarrollos a un nivel de calidad adecuado.

> Los desarrollos de origen clandestino no ofrecen las condiciones adecuadas para una buena calidad de vida a sus habitantes debido a la manera precaria en que se realiza la operación inmobiliaria. Sus promotores se llevan toda la plusvalía generada por su actuación sobre el pedazo de ciudad –no urbanizable– sin retribuir a la sociedad en su conjunto ningún beneficio económico, y sin contar los perjuicios urbanísticos. Son los habitantes de estos desarrollos quienes deben cargar con enormes y heroicos sacrificios para alcanzar una mejora en su calidad de vida, y la ciudad y la ciudadanía en su conjunto terminan por asumir elevadas inversiones para mejoramiento barrial (Ceballos y Tarchópulos, 2007).

Sin embargo, se debe reconocer que el mercado informal de vivienda ha sido altamente eficiente, pues, como se dijo, según los datos censales de 1993 y 2005, se le asigna una producción de vivienda equivalente al 54% del total en doce años, lo cual ratifica los cuestionamientos a la actual política de vivienda. El mercado formal no ha logrado atender a los más pobres, pues este sector de la población no tiene acceso a crédito y, por ende, a una vivienda. Los costos generados por esta ineficiencia son demasiados para la ciudad en cuanto a la mala calidad de vida y la baja productividad de un sector importante de su población, las altas inversiones en regularización de desarrollos informales, la pérdida de captación de plusvalías generadas en los procesos urbanos informales, entre otros. Si bien la producción autogestionada del hábitat, por parte de los residentes, tiene aspectos destacables por su incidencia en la producción de ciudad, no puede soslayarse que no es sostenible y que debe ser evitable.

A manera de conclusión

La reflexión planteada en el presente documento conduce a concluir que, dadas las condiciones actuales de la política de vivienda en Bogotá, ni en la periferia urbana ni en las áreas centrales se está atendiendo eficientemente el déficit habitacional para los más pobres. En este contexto, pareciera que, ni en las áreas de expansión urbana ni en las áreas céntricas objeto de renovación de la ciudad consolidada, es viable producir vivienda asequible para los más pobres, lo cual ratifica la conclusión a la que han llegado Samuel Jaramillo y Nicolás Cuervo (2009), según la cual la política del subsidio en Bogotá ha fracasado en cuanto no logra resolver el déficit habitacional.

Esta conclusión conduce a resaltar la imperante necesidad de replantear la política de vivienda, específicamente la referida a la población con

los más bajos ingresos, en tanto el mercado formal no puede atender sus necesidades. Las alarmantes cifras de la producción de la informalidad en la ciudad así lo demuestran. En este escenario, solamente el Estado puede y debe actuar, al dar prioridad a un enfoque social por encima de las consideraciones económicas de funcionamiento del sector de la construcción. La atención de la población más pobre no puede centrarse en encontrar mecanismos que permitan "capturarla" como demanda efectiva, sino que es necesaria una política social que pretenda lograr la superación de la pobreza y que considere la vivienda como un factor de mejoramiento de las condiciones de vida para los hogares y no una carga adicional y, en muchos casos, insostenible, como sucede en la actualidad.

Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá (2006). "Programa de Revitalización del Centro de Bogotá. Programa Territorial Integrado – Barrios Las Cruces y San Bernardo". Documento inédito.

Cambio (2010). "En Bogotá solo quedan 4 500 hectáreas de tierra para construir': María Camila Uribe". Visita 16 de junio de 2010 en http://www.cambio.com.co/paiscambio/10preguntascambio/862/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-6944153.html

Carrión, Fernando (2001). *Los centros históricos en América Latina*. Quito: UNESCO / BID / Ministerio de Cultura de Francia / FLACSO-Ecuador.

Casasfranco, María Virginia y Oscar Arcos (2007). *10 años de Metrovivienda. Modelos de gestión del suelo, vivienda y hábitat*. Bogotá: PNUD / ONU-Hábitat / Alcaldía Mayor de Bogotá / Metrovivienda.

Ceballos, Olga y Doris Tarchópulos (2003). *Calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.

———— (2005). *Patrones arquitectónicos y urbanísticos en la vivienda dirigida a sectores de bajos ingresos en Bogotá*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

———— (2007). "La vivienda de bajo costo y la espacialidad urbana en Bogotá". *Escala*.

Ceballos, Olga, María Martínez y Doris Tarchópulos (2003). "Rehabilitación de vivienda en inquilinatos de interés patrimonial en el centro de Bogotá". Documento inédito.

CENAC (2007). "Evolución del déficit habitacional en Colombia. 1993-2005". Documento inédito.

Cuervo, Nicolás y Samuel Jaramillo (2009). *Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado*. Bogotá: Documentos CEDE 31.

DANE (Departamento Administrativo Nacional Estadístico) (2005). "Censo nacional de población 2005". En http://www.dane.gov.co/censo/files/libroCenso2005nacional.pdf

DAPD (Departamento Administrativo de Planeación Distrital) (2005). "Observatorio de precios del suelo". Volumen 1. En http://www.sdp.gov.co/resources/tfk_02_precios_suelo.pdf

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2008). *Bogotá, una apuesta por Colombia. Informe de desarrollo humano 2008*. Bogotá: PNUD.

República de Colombia (1997). "Ley 388 de 18 de julio de 1997". Congreso de la República.

Sánchez, María y Doris Tarchópulos (1997). "Estudio de habitabilidad, valor comercial, arriendo y condiciones socioeconómicas de los inquilinos del centro de Bogotá". Documento inédito.

Ciudad de Guatemala: centralidad urbana y exclusión social, el caso del asentamiento La Limonada

Ninotchka Matute R.*

Resumen
Esta ponencia retoma el tema de la exclusión social a la que se ven sometidos los habitantes de los asentamientos precarios de las ciudades latinoamericanas. Tradicionalmente los asentamientos se ubican en las periferias urbanas, en el caso de La Limonada, los terrenos están en las áreas centrales, magnificando con ello la brecha de desigualdad, de desarrollo y oportunidades dentro de la ciudad, consolidando el inaceptable círculo de la pobreza y negando el derecho a la ciudad de sus habitantes.

"Si voy a buscar trabajo y saben que vivo aquí, en La Limonada, no me dan. Dicen que aquí solo delincuentes viven".
Juan Palacios (seudónimo), asentamiento La Limonada.

Adicionalmente la exclusión social a la que se ven sometidos los pobladores de La Limonada despierta particular interés por ser esta una de las primeras invasiones de terrenos (recientemente cumplió cincuenta años) y la más emblemática.

La propuesta planteada en esta ponencia busca la integración de la comunidad de La Limonada a través de la puesta en marcha de un plan de seguridad ciudadana con la implementación de una Unidad de Atención Comunitaria de la Policía Nacional Civil, la dotación de infraestructura deportiva y la construcción de una escuela modelo.

Este plan se inserta dentro del gran proyecto de regeneración urbana, llamado Corredor Central Aurora Cañas, que es parte de una planificación impulsada por la Municipalidad de Guatemala en alianza con iniciativas de naturaleza privada.

Palabras clave: hábitat, asentamientos precarios, centralidad urbana, exclusión social, procesos de integración social.

* Fundación Crecer, Guatemala.

Abstract:
This presentation examines the social exclusion of the inhabitants of vulnerable settlements in Latin American cities, usually located in the urban peripheries. The settlement of "La Limonada" in Guatemala City is considered as a case study as it is situated within the urban area making more evident the development gaps, opportunity inequalities and the consolidation of the poverty cycle that occurs here. This situation negates citizen's rights to their cities.

"If I go looking for a job and they know I live here, in "La Limonada", they won't give it to me. They say only criminals live here".
Juan Palacios (pseudonym), asentamiento La Limonada.

The social exclusion suffered by the inhabitants of "La Limonada" is of special interest as it originates from one of the first land invasions in the country (over 50 years old) and is the most emblematic. Due to its historical and social significance, and to its easy access to work and services areas of the city, this strong contrasts unacceptable social inequality.

The proposal presented here seeks the social integration of "La Limonada's" community through the implementation of a citizen security plan in partnership with the Community Attention Unit of the National Civilian Police. The plan includes the provision of infrastrucutre for the practice of sports activities and building of a "model school".

This plan is part of the larger urban regeneration program "Central Corridor Aurora-Cañas" put forth by the Municipality of Guatemala in partnership with private sector actors.

Keywords: habitat, vulnerable settlements, urban centrality, social exclusion, social integration processes.

Historia

El asentamiento La Limonada (ver Fotografías N.° 1, 2 y 3) se originó dentro de las dinámicas sociales clásicas del subdesarrollo de los países latinoamericanos. Las condiciones de precariedad de las regiones del interior del país provocaron el desplazamiento de sus habitantes hacia la capital, en busca de mejores condiciones de vida.

En este caso en particular, el proceso se realizó por etapas. Los inmigrantes que llegaron a la ciudad se establecieron en los barrios populares, arrendando pequeñas viviendas o subarrendando cuartos en casa de familiares. Las dificultades financieras y la falta de oportunidades presionaron

a los pobladores para que se decidieran a invadir los terrenos vacíos en una profunda hondonada cercana a sus lugares de trabajo y solo utilizada como relleno sanitario.

La invasión se llevó a cabo en 1959, cuando quienes tomaron las tierras debieron enfrentar no solo las inclemencias del tiempo y la topografía sino, también, la oposición de los vecinos circundantes y de las autoridades, que una y otra vez desmontaban las precarias estructuras que los pobladores volvían a levantar.

La sociedad de la época se vio alterada por este movimiento social, al que veían no solo como una amenazadora presencia sino, más bien, como un espejo revelador de un posible futuro para muchas de las familias que enfrentaban con gran dificultan la sobrevivencia en la ciudad. Quienes tuvieron que bajar y se tomaron los terrenos de la hondonada antes habían sido sus vecinos.

Guatemala, en la mitad del siglo XX, vivía bajo el gobierno autoritario del general Ydígoras Fuentes; al mismo tiempo que se iniciaba la lucha armada que se mantuvo por más de tres décadas en el país, la situación social de los guatemaltecos se pauperizaba, con lo que iniciaba el proceso de tomas de terrenos y se originaban los asentamientos precarios en diversas áreas alrededor de la ciudad. El caso de La Limonada se gestó en las áreas centrales, en terrenos ubicados en barrancos de complicada topografía y gran vulnerabilidad para enfrentar desastres naturales.

"La Limonada pertenece a esa generación en la que era posible encontrar cohesión social derivada de una larga lucha reivindicativa" (Francisco Rodas Maltez, en Sandoval, 2009). Su historia está marcada por un espíritu de lucha que fue capaz de construir redes sociales en un colectivo que se reunió sin mayores nexos previos y que, a lo largo de estos cincuenta años, ha logrado conquistar mejoras sobre la base de la organización comunitaria. En los años noventa se inició el proceso para legalizar sus propiedades, hoy casi al 100%, con lo que han conseguido, por parte del municipio, la dotación de importantes servicios como agua potable, alumbrado público y retiro de basura, además del entubado en gran parte de un zanjón de aguas servidas que atraviesa todo el barranco.

Fotografías N.° 1, 2 y 3

Fuente: Autora

Indicadores de la exclusión social

El concepto de exclusión social[1] tiene una primera acepción que lo relaciona directamente con la pobreza, pero en la práctica, es mucho más amplio, y es necesario "distinguir pobreza y exclusión social; aunque exclusión incluye pobreza, pobreza no incluye exclusión" (Delors, 1993).

De manera similar al resto de países de Latinoamérica y el Caribe, Guatemala presenta altos índices de desigualdad (coeficiente de Gini de 55,8) durante mucho tiempo.

> […] la pobreza y la degradación social que resultan de la desigualdad de la región se consideraron problemas meramente económicos. Solo en los últimos años se le ha dado mayor atención y análisis a una compleja serie de prácticas sociales, económicas y culturales que resultan en exclusión social: el acceso limitado a los beneficios del desarrollo a ciertas poblaciones con base en su raza, etnia, género y/o capacidades físicas (BID, 2007).

En la práctica, la exclusión tiene que ver con el acceso desigual de diferentes sectores de la población a los derechos económicos, sociales, culturales,

1 "[Los individuos] sufren exclusión social cuando: a) sufren desventajas generalizadas en términos de educación, habilidades, empleo, vivienda, recursos financieros, etc.; b) sus oportunidades de obtener acceso a las principales instituciones que distribuyen esas oportunidades de vida son sustancialmente menores que las del resto de la población; c) esas desventajas y accesos disminuidos persisten a lo largo del tiempo" (Room, citado en Abrahamson, 1997: 123).

políticos y civiles que se traduce en "dificultad para acceder a trabajos formales, crédito, vivienda digna, servicios de salud adecuados, educación de calidad y sistema de justicia" (BID, 2007).

"Si voy a buscar trabajo y saben que vivo aquí, en La Limonada, no me dan, dicen que aquí solo delincuentes viven. Quizás un 5% lo será, el resto trabajamos honradamente" (Entrevista a José Palacios, en Sandoval, 2009).

El testimonio de don José Palacios describe con exactitud la situación de exclusión que históricamente ha afectado a la comunidad de La Limonada.

Ubicada en la Zona 5 de la capital Guatemalteca (ver Plano N.° 1) La Limonada está rodeada por un tradicional barrio de clase media, es vecina del más importante complejo deportivo del país, la Ciudad Olímpica y el Estadio Nacional Mateo Flores, y está a un kilómetro del Centro Cívico (Municipalidad, Ministerio de Finanzas, Palacio de Justicia, Banco de Guatemala, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y el Gran Teatro Miguel Ángel Asturias) y a menos de tres kilómetros del centro histórico, muy cerca de los diferentes distritos de servicios y oficinas.

Los habitantes de La Limonada, a diferencia de los de los asentamientos de las periferias, no tienen que recorrer grandes distancias ni padecer varias horas al día en el transporte colectivo para llegar a sus sitios de trabajo; sin embargo, se enfrentan a una marginación todavía más dura, la de la exclusión social, que se traduce en la estigmatización de sus habitantes por el solo hecho de vivir en este asentamiento.

Plano N.° 1
Ubicación de La Limonada en las áreas centrales de ciudad de Guatemala

Fuente: Google Earth

Contrario a lo que podría pensarse por el importante porcentaje de población indígena del país (hasta el 55%), la que invadió La Limonada es preponderantemente ladina; los procesos de degradación y exclusión social están dados en torno al hábitat donde se sitúa el asentamiento. Se trata de un barranco de complicada topografía, donde el crecimiento de las viviendas ha sido desordenado y laberíntico, con calles estrechas y ninguna planificación, donde la ventilación y la luz del sol se cuelan con dificultad y al que muy pocas personas y servicios se atreven a bajar.

La presencia del Estado es mínima y las empresas de servicios califican el área como "zona roja".

La delincuencia y el tráfico de drogas son problemas concretos con los que los habitantes de La Limonada deben lidiar día a día.

Los niños y la juventud crecen en desventaja, pues el acceso a la educación es escaso. La población, además de enfrentar las carencias del precario entorno físico y las condiciones de vulnerabilidad ante los desastres naturales, debe lidiar con la estigmatización que la sociedad y el Estado les han impuesto.

"Los maestros no vienen a dar clases por miedo. Pero desde el 78 que funciona la escuela nunca han asaltado a un maestro" (Entrevista a José Palacios, en Sandoval, 2009).

Procesos de inclusión social

A lo largo de sus cincuenta años de existencia, La Limonada ha ganado espacios sostenidos principalmente por la capacidad de organización comunitaria que han mantenido sus habitantes. Este esfuerzo les ha llevado a conseguir mejoras importantes en cuanto a infraestructura y mejoramientos urbanos y a la legalización de los terrenos por parte del Gobierno desde la década de los noventa.

Hoy han construido y sostienen escuelas, un consultorio médico, un centro de computación y varias tiendas. Además, cuidan con orgullo y esmero un terreno ubicado en el fondo de la hondonada, al cual han bautizado como El Maracaná (ver Fotografías N.º 4, 5 y 6), donde se organizan importantes ligas de fútbol con otras colonias cercanas. Este se ha constituido en el espacio simbólico más importante para la comunidad, pues allí se desarrollan, también, actividades culturales y religiosas.

La cohesión social, la integración comunitaria y el desarrollo educativo que los mismos pobladores han impulsado los han llevado a mantenerse en la esfera del apoyo de organizaciones no gubernamentales y universidades locales, que han emprendido diversas propuestas de integración y desarrollo social en La Limonada.

Dentro de estas iniciativas existe una de particular relevancia por su enfoque global de ciudad y por la plataforma interinstitucional que convoca; se trata del Gran Proyecto Urbano Corredor Central Aurora Cañas (CCAC).

Fotografías N.° 4, 5 y 6
Campo El Maracaná – La Limonada, Ciudad de Guatemala

Fuente: Autora

Proyecto Corredor Central Aurora Cañas (CCAC)

A lo largo de los últimos años, la ciudad de Guatemala ha sufrido el traslado de sus habitantes, que han emigrado hacia las periferias en busca de mejores condiciones de vida, seguridad y estatus social, y han dejado las áreas centrales carentes de habitantes, lo que ha provocado el abandono de los espacios, la falta de identidad con la ciudad e importantes problemas de movilidad desde las periferias hacia las zonas centrales, que, sin embargo, aún son los principales lugares de trabajo y donde se encuentran las oficinas. Finalmente, las condiciones de vida de las personas, paradójicamente, se han desmejorado y la dinámica urbana se ha complicando de manera significativa.

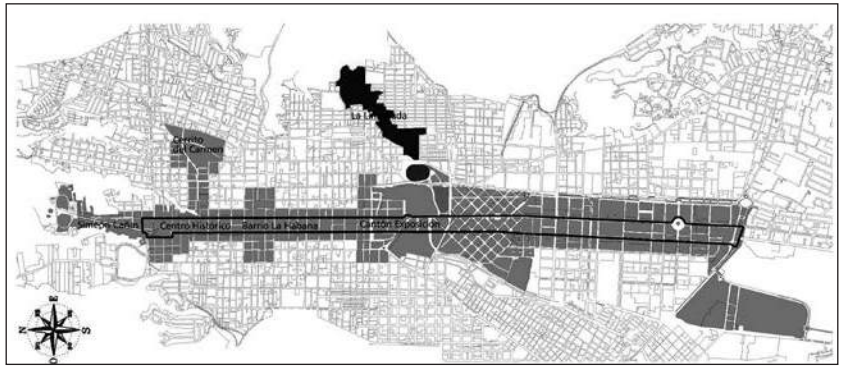
Con el objetivo de enfrentar este problema, actualmente se desarrolla un importante proyecto de recuperación urbana para las áreas centrales de la ciudad. El proyecto Corredor Central Aurora Cañas (CCAC)[2] es una iniciativa para la que se han unido Urbanística – Taller del Espacio Público, perteneciente a la Municipalidad de Guatemala y Fundación Crecer, entidad que se conforma desde la iniciativa privada en busca de alianzas (público-privadas) que sean capaces de promover el cambio y la recuperación de la ciudad.

2 El Corredor Central Aurora Cañas sustenta su desarrollo sobre la base de la recuperación de los habitantes, y se propone como el proyecto desencadenador de una estrategia integral de recuperación urbana de la zona central de la ciudad de Guatemala. Además, se integra a otros proyectos estratégicos de la Municipalidad de Guatemala: POT, Transmetro, modernización del comercio popular, Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Desde esta perspectiva de desarrollo urbano, el mantenimiento de la población existente en las áreas estratégicas de intervención y la implementación de incentivos para la atracción de nuevos habitantes se han definido como prioridades.

A lo largo del corredor, se han identificado diversas piezas de intervención estratégica que se distribuyen a lo largo de los 7,5 km de desarrollo (ver Plano N.° 2).

Plano N.° 2
Proyecto Corredor Central Aurora Cañas y su relación con La Limonada



Fuente: Urbanística Taller del Espacio Público – Municipalidad de Guatemala

Fundación Crecer promueve, principalmente, la renovación urbana del barrio conocido como Cantón Exposición, en la Zona 4 de la ciudad capital (ver Plano N.° 2). La Limonada se ubica dentro de su área de influencia, por lo que los emprendimientos de Cantón Exposición han incluido dentro de su concepción a esta zona, desde su perspectiva urbana y social.

La principal plataforma de integración se sustenta en la "Propuesta de convivencia y seguridad ciudadana para el Cantón Exposición"[3] , que se

3 El plan propuesto para la seguridad ciudadana implica la vivencia cotidiana de gran parte de los derechos humanos; en concreto, del derecho a la vida, a la integridad personal y otros derechos inherentes al fuero más personal (inviolabilidad del domicilio, libertad de tránsito, al disfrute del patrimonio), así como otros más colectivos, como el derecho al aprovechamiento de espacios públicos y un medio ambiente sano, entre otros. También, la seguridad ciudadana garantiza el cumplimiento de los deberes ciudadanos (Acero, 2010).

ha desarrollado con el apoyo del experto internacional en temas de convivencia y seguridad ciudadana Hugo Acero, y se ha diseñado para fortalecer el proceso de renovación urbana y el bienestar social de este sector, con lo que se ha constituido en la guía para los planes de intervención en La Limonada.

Para su puesta en marcha, actualmente se trabaja en la búsqueda de los compromisos ciudadanos e institucionales necesarios para la implementación del plan y su sostenibilidad a largo plazo, sobre la base de un trabajo participativo que se sustenta en el fortalecimiento de la Policía Nacional Civil, con especial énfasis en la conformación de una Policía Comunitaria, en el trabajo interinstitucional coordinado y, principalmente, en una intervención social que introduzca el criterio de "lo mejor para los más pobres".

Las experiencias llevadas a cabo en otros países latinoamericanos, donde se han construido magníficos edificios que albergan bibliotecas y escuelas públicas –diseñados por connotados arquitectos– y complejos deportivos de primer nivel, y se han establecido centros de atención inmediata de la Policía –en asentamientos precarios como La Limonada– se han tomado en cuenta para el diseño de la propuesta que plantea la intervención del espacio de El Maracaná.

La implementación del plan se compone de cuatro factores preponderantes para el desarrollo e integración social del sector: educación, deporte, seguridad y cultura.

Cada uno de estos ejes de intervención van concatenados al desarrollo del Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana para el Cantón Exposición, y a través de este, ligados al desarrollo del Gran Proyecto Urbano de la Ciudad de Guatemala, el Corredor Central Aurora Cañas; este, necesariamente, deberá incluir la integración social de los grupos tradicionalmente excluidos, a través de la generación de oportunidades y la facilitación del acceso a la educación, la cultura, el empleo y una vivienda digna.

La intervención en El Maracaná contempla la construcción de un edificio con los más altos estándares de diseño, que albergará la escuela y el centro de computación de La Limonada, un polideportivo de primer nivel, un área de juegos infantiles y una unidad de atención comunitaria de la Policía Nacional Civil (ver Fotografía N.° 7 y Fotografía N.° 8).

Fotografía N.° 7
Parque recreativo y deportivo Granizal – Medellín, Colombia

Fuente: presentación de Hugo Acero

Fotografía N.° 8
Unidad de atención comunitaria Policía Nacional Civil (PNC)

Fuente: Foto montaje – Diseño Urbanística

Para implementar estas acciones, se ha constituido y está en pleno funcionamiento el Comité de Gestión Interinstitucional (CGI) (ver Fotografías N.° 9, 10 y 11), convocado por la fundación Crecer, donde trabajan en una misma mesa la Policía Nacional Civil, el Ministerio de Gobernación, la Municipalidad de Guatemala, alcaldías auxiliares, los Comités Únicos de Barrios (CUB), juntas locales de seguridad y el sector privado; todos

actores involucrados en el proceso y en la búsqueda de mecanismos que permitan la realización de los planes y la inclusión de La Limonada.

Dentro de las responsabilidades del comité se prioriza la elaboración de un plan de trabajo donde se identifiquen las acciones necesarias a llevar a cabo y los mecanismos de financiamiento que posibiliten su ejecución.

Es importante destacar que "todas estas acciones que buscan mejorar la convivencia y seguridad ciudadana en el sector del Cantón Exposición y sus alrededores, no requerirían, en principio, de presupuestos adicionales, en la medida en que hacen parte de las funciones constitucionales y legales de las instituciones que participan en este proyecto" (Acero, 2010). Este postulado conlleva el compromiso que adquiere la sociedad civil para exigir el cumplimiento de las obligaciones de cada institución, a través del involucramiento y la participación ciudadana. Adicionalmente, se ha previsto la convocatoria a importantes actores institucionales y privados que estén dispuestos a optimizar la eficiencia de sus presupuestos para la búsqueda de soluciones comunes que mejoren las condiciones del sector.

Para implementar estas acciones, se ha constituido y está en pleno funcionamiento el Comité de Gestión Interinstitucional (CGI) (ver Fotografías N.° 9, 10 y 11), convocado por la fundación Crecer, donde trabajan en una misma mesa la Policía Nacional Civil, el Ministerio de Gobernación, la Municipalidad de Guatemala, alcaldías auxiliares, los Comités Únicos de Barrios (CUB), juntas locales de seguridad y el sector privado; todos actores involucrados en el proceso y en la búsqueda de mecanismos que permitan la realización de los planes y la inclusión de La Limonada.

Dentro de las responsabilidades del comité se prioriza la elaboración de un plan de trabajo donde se identifiquen las acciones necesarias a llevar a cabo y los mecanismos de financiamiento que posibiliten su ejecución.

Es importante destacar que "todas estas acciones que buscan mejorar la convivencia y seguridad ciudadana en el sector del Cantón Exposición y sus alrededores, no requerirían, en principio, de presupuestos adicionales, en la medida en que hacen parte de las funciones constitucionales y legales de las instituciones que participan en este proyecto" (Acero, 2010). Este postulado conlleva el compromiso que adquiere la sociedad civil para exigir el cumplimiento de las obligaciones de cada institución, a través

del involucramiento y la participación ciudadana. Adicionalmente, se ha previsto la convocatoria a importantes actores institucionales y privados que estén dispuestos a optimizar la eficiencia de sus presupuestos para la búsqueda de soluciones comunes que mejoren las condiciones del sector.

Fotografías N.° 9, 10 y 11
Trabajo del Comité de Gestión Interinstitucional (CGI)

Fuente: Autora

Conclusiones

La inclusión social es un factor preponderante para las ciudades contemporáneas porque facilita el acceso a las oportunidades de desarrollo y disminuye la brecha de desigualdad social.

La inclusión de La Limonada en los planes de recuperación urbana de la ciudad significa la posibilidad de sus habitantes de acceder a las dinámicas urbanas, sociales y económicas en mejores condiciones.

El Corredor Central Aurora Cañas es una plataforma para la generación de proyectos de renovación urbana y desarrollo social capaces de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Bibliografía

Acero, Hugo (2010). Propuesta de convivencia y seguridad ciudadana para el Cantón Exposición. Ciudad de Guatemala. Informe Final.

BID (2007). "Sobre exclusión social". Visita 27 de marzo de 2010 en www.iadb.org

Delors, Jacques (1993). Conferencia de clausura del Seminario *Luchar contra la Exclusión Social* (Copenhague)

Rodas Maltez, Francisco (2005). *Asentamientos precarios en la Ciudad de Guatemala.* Guatemala: Magna Terra Editores

Room, Graham, (1995). Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion. The Policy Press University of Bristol.

Sandoval, Marta (2009). "Medio Siglo en La Limonada". El Periódico, septiembre 6, Portada.

Reflexiones acerca de las fronteras técnico-científica y política en el campo de la planificación urbana y regional en Brasil: el caso de la operación de reintegración de la posesión en Capão Redondo, São Paulo (2009)[1]

Cíntia Portugal Viana*

Resumen

Los preceptos sobre la función social de la propiedad han conferido mayor fuerza al llamado "plan director urbano". Son las penalidades contenidas en este las que constituyen los grandes avances del Estatuto de la Ciudad (2001) en Brasil. Sin embargo, como es sabido, hay muchas dificultades para su aplicación. A partir de ese punto, pretendo presentar una reflexión al respecto de la operación de reintegración de la posesión de un terreno de 33 mil metros cuadrados en Capão Redondo, en la zona sur de la capital paulista, en 2009. En la acción, la Defensoría Pública argumenta que se trata de una zona especial de interés social 2 (ZEIS 2), de acuerdo con el plan director de la ciudad de São Paulo, lo que significa que es un local inutilizado o subutilizado que debería ser destinado a la construcción de vivienda popular para atender la función social de la propiedad. Dada la extrema violencia a la que fue sometida la población en la acción del desalojo, se interroga sobre cuáles serían las posibilidades y condiciones para un rescate y/o construcción de algún papel inteligente del Estado en las políticas públicas negociadas, con el fin de que sean cumplidos los derechos existentes en la legislación nacional y/o local.

Palabras clave: plan director, función social de la propiedad, política urbana, políticas públicas negociadas.

Abstract

The rules on the social function of ownership have given more strength to the so-called "urban master plan". Are the penalties contained therein which constitute the great advances of the Charter of the City (2001) in Brazil. However, as we know, there are many difficulties for implementation. From that point, I intend to submit a reflection on the operation of reintegration of possession of land of 33 thousand square meters in Capão Redondo, in the south of the state capital in 2009. In this action, the Public Defender argues that it is a special area of social 2 (ZEIS 2), according to the Master Plan for the

1 Agradezco a Felícia Mendes Dias, coordinadora del Frente de Lucha por Vivienda de São Paulo, al diputado estatal Enio Tatto (Partido de los Trabajadores / SP) y al personal de su gabinete en la Asamblea Legislativa del estado de São Paulo, por la atención y agilidad al facilitar declaraciones, material e informaciones sobre el caso.

* Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal de Rio de Janeiro (Brasil).

city of São Paulo, which means that it is unused or underused premises should be for the construction of affordable housing to meet the social function of property. Given the extreme violence that was inflicted on the population of the eviction action, questions about what would be the possibilities and conditions for a bailout and / or construction of any intelligent role of government in public policy negotiated, so that existing rights are met in national legislation and / or local level.

Keywords: master plan, social function of property, urban policy, public negotiated policy.

> Quedo impresionado de cómo es creativo nuestro pueblo, y de cómo supera las dificultades creadas por una élite cobarde y entreguista. Esos factores nos llevarán a ser la gran nación del siglo XXI, donde todos se unan alrededor de una propuesta de país sin ese modelo perverso donde algunos tienen privilegios, en detrimento de muchos sin nada[1].

La función social de la propiedad urbana

Los nuevos tiempos de este milenio trajeron un rompimiento del concepto amplio de propiedad cuando se empezó a exigir que la propiedad privada cumpliera una función social. Con la pérdida de la condición de privilegio excepcional y de la especial protección de la que gozaba la propiedad en el siglo XIX, actualmente está impresa la idea de la función social, a través de la cual la propiedad deberá dirigirse al bien general de toda la sociedad y no solamente a la atención de las necesidades del propietario.

Así, la función social pasa a ser un elemento intrínseco que integra el concepto de propiedad. Por ser un concepto jurídico indeterminado, la función social de la propiedad debe funcionar como elemento propulsor de la potencialización del instituto, no como un factor de limitación a su aplicación. El poder judicial puede y debe evaluar, cuando provocado, si las propiedades cumplen su función social. En dicha tarea, el magistrado puede utilizar los parámetros escritos en la Constitución independientemente de cualquier norma inferior, sin poder excusarse de juzgar o de aplicar el principio de la función social de la propiedad bajo la falsa alegación de imprecisión.

1 Comentario de un internauta en el blog de Ferréz, escritor y difusor del movimiento Literatura Marginal; es autor de los libros: *Fortaleza da desilusão* (1997) y *Capão pecado* (2005); su seudónimo es una mezcla de los nombres de dos héroes brasileños: Lampião, Virgulino Ferreira da Silva (Ferre) y Zumbi dos Palmares (Z). En http://ferrez.blogspot.com/

Actualmente, pasada cierta euforia inicial por las experiencias del plan director que pulularon de norte a sur, en Brasil vivimos una fase de evaluación de ese amplio abanico de experiencias. En ese contexto, son justamente los preceptos sobre la función social de la propiedad los que confieren la mayor fuerza al plan director urbano, y, finalmente, son las penalidades contenidas las que constituyen los grandes avances del Estatuto de la Ciudad. Sin embargo, como es sabido, hay muchas dificultades en su aplicación.

El Estatuto de la Ciudad (Ley 10 257 de 10 de julio de 2001) reglamenta los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal de la República, los cuales tratan específicamente de la política urbana. Las constituciones brasileñas anteriores no tenían expresados los requisitos necesarios para la atención de la función social de la propiedad urbana. Así, el contenido del Artículo 182, inciso 2, resulta una innovación de la Carta de 1988, al relacionar la función social de este tipo de propiedad con las exigencias fundamentales de la ordenación de la ciudad, lo cual se expresa en el plan director de cada ciudad.

> Art.182. La política de desarrollo urbano, ejecutada por el poder público municipal conforme directrices generales fijadas en ley, tiene como objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes. §1. El plan director, aprobado por la cámara municipal, obligatorio para las ciudades con más de veinte mil habitantes, es el instrumento básico de la política de desarrollo y de expansión urbana. §2. La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad expresadas en el plan director.

Estas disposiciones se complementan con lo dispuesto por el inciso 4 del mismo artículo, que permite al municipio imponer "sanciones" al uso degenerado de la propiedad urbana, pudiendo llegar, incluso, a la desapropiación. Otro punto que presenta una "sanción" al uso incorrecto del inmueble urbano, a la vez que privilegia a aquel que lo utiliza adecuadamente, es la hipótesis de la perdida de la propiedad en virtud de usucapión especial, incluido esto en el texto constitucional en el Artículo 183: "Aquel que posee como suya un área urbana de hasta 250 metros cuadrados, por cinco

años, ininterrumpidamente y sin oposición, utilizándolo para su vivienda o la de su familia, adquirirá su dominio, siempre y cuando no sea propietario de otro inmueble urbano o rural".

Así que, si es cierto que alguien puede ser propietario de espacio físico urbano, no es menos cierto que esta propiedad puede ser perdida si el inmueble permanece sin ser utilizado por parte del propietario y un tercero pasa a disfrutar del mismo para su vivienda, en determinadas condiciones.

Es importante resaltar que el propietario del inmueble urbano siempre está adscrito a una obligación de hacer que su derecho de propiedad cumpla la función social que le es asignada conforme al plan director.

Becker (1997) es incisivo al afirmar que, en la acción posesoria, el incumplimiento de la función social descalificaría la posesión, y que, tanto en las posesorias como en las petitorias, para la prueba de la propiedad no bastaría el título, sino que también sería necesario probar el cumplimiento de la función social. De acuerdo con él, a partir de la vigencia de la nueva Constitución, se establece un nuevo presupuesto procedimental para la reintegración de la posesión. Por tanto, además de la posesión y de su pérdida, y de la expropiación y de su fecha, cabe al autor –no al reo, como bien se indica en el enunciado– la obligación de probar el cumplimiento de la función social.

En esa dirección, según Whitaker (2005), se puede percibir que el dilema que se coloca hoy en el campo ideológico progresista es cruel: con tales esfuerzos jurídico-urbanísticos, con toda la movilización política por la efectuación, en los municipios, de planes directores que incorporen el Estatuto de la Ciudad, ¿estamos reforzando un statu quo que poco afectará las relaciones de poder en la producción de las ciudades y en la hegemonía intolerante de nuestras élites, o estamos promoviendo reformas de fondo que, poco a poco, serán capaces de revertir efectivamente la histórica exclusión socioespacial y promover la existencia de ciudades más justas en nuestro país? Solo el tiempo lo dirá…

El caso de la operación de reintegración de posesión de un terreno de 33 mil metros cuadrados en Capão Redondo, en la zona sur de la capital paulista, en 2009, remite inmediatamente a la observación del incumplimiento de este derecho constitucional. Dada la extrema violencia a la que fue sometida la población en la acción de desalojo, surge una cuestión sobre cuáles serían, entonces, las posibilidades de un rescate y/o construcción de algún papel inteligente del Estado en las políticas públicas negociadas, con el fin de que se cumplan los derechos existentes en la legislación nacional y/o local.

¿Cómo alcanzar una institucionalidad de Estado basada en el precepto constitucional ya existente de la función social de la propiedad? Estamos en busca de esa "concertación" y sabemos que hay mucho por construir.

Es necesario recordar las escenas de horror vividas por la población con el fin de que estas no se repitan.

Cronología de una reintegración de posesión o desocupación anticonstitucional[2]

En Capão Redondo, un terreno de 33 mil metros cuadrados de la periferia sur de São Paulo, cerca de dos mil personas fueron desalojadas el 24 de agosto de 2009. En la acción, el defensor público Carlos Henrique Loureiro argumentó que se trataba de una zona especial de interés social 2 (ZEIS 2), de acuerdo con el plan director de la ciudad de São Paulo, lo que significa que es un espacio inutilizado o subutilizado y que debería ser destinado a la construcción de vivienda popular para atender la función social de la propiedad.

El terreno ocupado es propiedad de Viação Campo Limpo, y quedó vacío hace veinte años. Esta institución contrajo deudas con el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) y con el Banco América del Sur, las cuales superan los siete millones de reales. El Forum de Vivienda y Medio Ambiente del Estado de São Paulo (FOMMAESP, por sus siglas en portugués), del Frente de Lucha por Vivienda (FLM, por sus siglas en portugués), reivindicó el aplazamiento del desalojo de la favela Parque do Engenho hasta que la atención, prometida por el poder público, fuera cumplida. Pero el proceso de reintegración no fue revertido y a las familias les quedó la calle como vivienda. La defensoría presentó recurso al

2 Estos datos se han recogido mediante entrevistas y sitios web tales como: http://ferrez.blogspot.com/; http://prod.midiaindependente.org/pt/blue/2009/12/460504.shtml; http://www.capao.com.br; http://www.midiaindependente.org/pt/red/2009/12/460507.shtml; y http://www.tribunalpopular.org/node/251

Tribunal de Justicia contra la decisión de la jueza de la 6ª Jurisdicción de la Hacienda Pública de la capital, Cíntia Thomé, quien negó la preliminar para garantizar la inserción de las familias en programas habitacionales.

En una noticia, la Defensoría Pública del Estado de São Paulo informó que, el día 4 de agosto, propuso una acción civil pública para suspender la reintegración de posesión e insertar a los moradores de la comunidad en programas de vivienda. La preliminar de la Defensoría fue negada por la 6ª Jurisdicción de la Hacienda Pública. Según el órgano, antes de ser habitado por las familias, el terreno estuvo desocupado por más de veinte años, servía de depósito de basura y era usado para la práctica del crimen de violación.

De acuerdo con la coordinadora del FLM, Felícia Mendes Dias, el municipio ofreció albergues para los moradores, pero ellos no quisieron esta solución, ya que temían que las familias quedasen divididas. Ellos solamente aceptarían ir juntos a los albergues. Los moradores prometieron, también, en aquel momento, que permanecerían en el local hasta que sus reivindicaciones por vivienda fueran atendidas.

De nada sirvió la apelación del FOMMAESP contra el desalojo de los habitantes del área conocida como Olga Benário[3], quienes redactaron una carta abierta a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de São Paulo. Los moradores imploraron que la reintegración de la posesión fuera pospuesta hasta que las familias recibieran algún tipo de asistencia de la Secretaría de Vivienda.

Los policías no titubearon y cumplieron el mandato de desocupación determinado por la justicia. Y Brasil, una vez más, quedó impactado con las escenas de violencia ocurridas en São Paulo.

En la mañana del martes 24 de agosto de 2009, los oficiales de justicia, acompañados por más de 200 policías militares, e incluso una tropa de choque, ocuparon la escuela municipal del barrio y la transformaron en "cuartel general" de la guerra que se desataría en seguida.

3 Olga Benário Prestes (1908-1942) fue una joven militante comunista alemana, de origen judío, deportada a Alemania durante la dictadura de Getúlio Vargas, en Brasil. Allí fue ejecutada por el régimen nazista, en un campo de concentración. Había venido a Brasil en la década del treinta, por determinación de la Internacional Comunista, para apoyar al Partido Comunista de Brasil. Destacada como guardaespaldas de Luís Carlos Prestes (militar e importante político comunista brasileño), se convirtió en su compañera y tuvo una hija con él, Anita Leocádia Prestes. Olga es reconocida como un símbolo de lucha por una sociedad más justa.

La fuerza policial llegó alrededor de las seis horas y treinta minutos de la mañana, y comenzó el desalojo de los moradores. Un tractor fue usado para abrir camino a los policías. El terreno en la calle Ana Aslan, que pertenece a la empresa de transporte colectivo mencionada, está embargado por el INSS. Según los moradores que lo ocuparon hace por lo menos dos años, se hicieron diversos intentos de negociación, pero no hubo empeño por parte de la Compañía Metropolitana de Vivienda (COHAB) ni de la Compañía de Desarrollo Urbano y de Vivienda (CDHU), que, curiosamente, mantienen millares de unidades de vivienda vacías en la ciudad de São Paulo y en toda la región metropolitana.

La alternativa habitacional de albergues fue anunciada por el entonces asesor de la CDHU, Antonio Lajarin. El representante del Gobierno también ofreció cestas básicas y colchones, los cuales serían donados por la Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social. El coordinador del FLM, Osmar Borges, criticó la acción: "El Estado no debe tratar esta situación como si fuera población en condición de calle. El albergue no debe ser tratado como política de vivienda. Nosotros no lo aceptamos porque, inclusive, ya había un acuerdo con la CDHU y el Municipio de intentar un presupuesto de emergencia para atender a las familias hasta que tuvieran una salida".

En solidaridad, la ONG Amnistía Internacional pidió, en un comunicado, dos días después de la acción, que la población protestara en favor de las familias. La ONG llamó la atención a la violencia utilizada por la Policía Militar en el desalojo. Durante la reintegración, todas las casas y chabolas fueron destruidas y la mayoría de las pertenencias de las familias se perdieron.

De acuerdo con Daniel Goes, abogado de Viação Campo Limpo, el transporte fue ofrecido desde las primeras reuniones con los moradores. Goes dice no saber lo que Viação hará con el terreno: "La preliminar de reintegración de posesión ya estaba aprobada por la justicia desde febrero. La Policía Militar y varios órganos del Gobierno hicieron cinco reuniones con la comunidad para intentar una desocupación pacífica. Siempre quisimos que la salida fuera voluntaria".

Es interesante observar algunas declaraciones y constatar la enorme violencia a la que fueron sometidos los moradores en la acción. Irineu

denunció que "fue criminal. Invadieron a las seis horas de la mañana para desalojarnos. No nos dejaron ni coger las ropas. Los camiones de la Viação Campo Limpo se llevaron parte de nuestras pertenencias a un galpón sin cubierta, pero la mayor parte de nuestras cosas está desaparecida. El Municipio mandó camiones de basura una semana antes de la desapropiación para limpiar el área. Quedamos en medio del barro, porque no dejaron ni una piedra en la calle."

A los 43 años, Eufrásia es abuela de Michael, uno de las decenas de niños que estaban en la favela Olga Benário en el momento de la desocupación. Ella vio empeorar el estado de salud de su nieto, quien sufría de rinitis debido a la inhalación del gas lacrimógeno utilizado por la tropa de choque durante el desalojo. Karina perdió la única fuente de renta que ella y su marido tenían para sustentar a cinco hijos: un viejo Chevette que utilizaban para recoger y vender material reciclable en Capão Redondo. Felícia Mendes Dias, líder del FLM de São Paulo, denunció: "Entre las 800 familias desalojadas de la favela Olga Benário, hay centenas de personas sin documentos y con dificultades para obtener beneficios, porque las chabolas fueron incendiadas. A las escuelas y los puestos de salud de la región se les prohibió recibir a los moradores de la favela".

Muchos no tienen adonde ir, como el albañil Dione dos Santos, de 34 años, que consiguió retirar una refrigeradora y ropa de la chabola en que vivía con su mujer y tres hijos. Los objetos de la familia están en la calle y en casas de vecinos. Él todavía no sabe adónde llevar sus pertenencias. Según Dione, la Viação Campo Limpo, dueña del área reintegrada, ofreció transporte para llevar las pertenencias a un galpón, pero él se rehusó por la gran distancia que esto implicaba. "Acabé de comprar un guardarropa y lo perdí", afirma.

Otros moradores, como Priscila Aparecida Silva Araújo, de 23 años, no consiguieron recuperar casi nada: "Ellos [los policías militares] botaron bombas de pimienta. Yo solamente me preocupé por mi papá, que usa silla de ruedas y vivía en otra chabola". Araújo dice que, cuando volvió al local donde vivía, casi todo estaba destruido. Por su parte, el ama de casa Maria Mônica dos Santos, de 29 años, irá a la casa de su madre con sus dos hijos. "Fuimos avisados de la acción, pero terminé quedándome porque no tenía

transporte para retirar mis cosas de la casa". Ella solamente consiguió recuperar algunas ollas, una televisión, un radio y algunos juguetes.

El diputado Enio Tatto (PT / SP), quien estuvo en la favela el día de la invasión policial, citó la engañosa e irónica propaganda del Gobierno del estado de São Paulo un día después del trágico desalojo en Capão Redondo:

> [La] vivienda popular en el estado de São Paulo es así: hacemos y hacemos bien hecho, dice la propaganda de Serra. En realidad, lo que acontece es que hay centenas de departamentos populares vacíos en locales como Cotia, Ipiranga y Parque Bristol, y millares de familias en viviendas colectivas, favelas y áreas de riesgo en las mismas regiones. Además, el Gobierno reduce cada vez más el presupuesto para vivienda en el estado.

Luiz Gustavo da Silva Santos (cinco meses), Andressa Conceição (seis meses), Daniela (cuatro años), Jonas (cuatro años), Cauane (tres años), Margarida Souza Ferreira (36), Cícera da Silva Santos (33) y Sandra Maria da Conceição (28) han vivido en una chabola de cuatro metros cuadrados desde el día 24. Sin agua, sin luz, sin baño y sin cocina, dependen de una sopa provista por la Iglesia. Defecan y orinan en envolturas de helado de dos litros. La descarga es en el terreno de en frente. El baño es de favor, con vecinos más ricos; la verdad, son apenas moradores de chabolas "normales", que quedan en la favela "normal", ahí cerca. La chabola de estas mujeres y niños no es de ese tipo. Se irguió junto a otras 200 a lo largo de 630 metros de una vereda –lo que ya ha sido apodado como "favela-tripa"– y acoge a cerca de 370 familias.

Del otro lado de la calle, justo frente a la destrucción, en una porción de vereda de 2,5 metros, se estiró lo que sobró de vida en la favela: una chabola pegada a otra, con restos como paredes.

La vida de la favela tuvo que entrar en un espacio muy apretado, pero continúa. "Va a ocurrir un milagro. Milagro. Va a ocurrir un milagro", repetía, a las 23 horas, el sistema de amplificación de la Iglesia pentecostal *Águas* Vivas. Era el pastor Raimundo Medeiros do Nascimento, de 45 años, quien, cercado de obreras (cuatro, sobrepoblando su chabola), anunciaba la buena nueva. Él consiguió salvar la Biblia, el púlpito que él

mismo construyó y la amplificación, además de un paño de seda rojo que decora la iglesia de papel.

Del lado de afuera, cerca de cien hombres y mujeres deambulaban de un lado a otro. Se trata de quienes tendr*ían* que pasar la noche en claro. Ellos solo podr*ían* dormir por la mañana, cuando los niños y los que tendr*ían* que salir a trabajar despertaran. Y es que no hay lugar para todos en las viviendas improvisadas.

Aquellos albañiles, mujeres de la limpieza, cocineros, diaristas, auxiliares de servicios generales, niñeras, etc. no lloran ni reclaman. Alrededor de las veinte horas, cerca de 300 de ellos –más sus hijos y perros– se reunieron frente a una chabola decorada con la bandera roja del FLM, uno de los varios grupos que organizan a la población pobre de la periferia de São Paulo para la obtención de vivienda, y del que Felícia Mendes Dias, de cincuenta *años, es la líder* principal.

La Secretaría de Vivienda de la gestión del alcalde Gilberto Kassab respeta a Felícia. "Es una mujer devota de la lucha por vivienda", dice un funcionario del Gobierno. Por influencia de Felícia, el grupo de desalojados en la favela-tripa adoptó un nuevo nombre: Nueva Asociación Olga Benário.

Después de acordar la forma en que actuarían el día siguiente, cuando vinieran los asistentes del municipio a reconocer a las familias que deber*ían* recibir alguna ayuda, el grupo –con puños levantados– recitó fuertemente el verso: "Olga Benário / luchó contra el nazismo / construyendo el socialismo". La película *Olga*, del director Jayme Monjardim, ya se pasó algunas veces en aquel centro de Capão Redondo, una de las áreas con peor índice de desarrollo de la ciudad.

Con voz mansa, María Helena Ferreira, de 65 años, vicepresidenta de Olga Benário, es quien organizó el censo del personal que reivindica ayuda del municipio. Incansable, la mujer acordó ir a las cuatro horas al hospital cardiológico Danta Pazzaneze, en la Villa Mariana –sufrió un infarto hace dos años–, y a las 23 horas todavía corría de chabola en chabola, conversando, tranquilizando, aconsejando. Aprovechó para comer un poco de la sopa que las parroquias del barrio mandaron a la favela-tripa.

La reintegración contó con un aparato gigantesco, de cerca de 250 hombres, tropa de choque y bombas de gas lacrimógeno, más el tractor

que se utilizó para derrumbar las chabolas. Las clases fueron suspendidas en cuatro escuelas de la región. El Consejo Tutelar ni siquiera fue notificado para garantizar la protección de los niños que estaban en el local el momento de la invasión policial.

Una práctica común del municipio es indemnizar a las familias desalojadas con un pago de cinco mil reales. Para el defensor público Carlos Loureiro, tal beneficio estimula la ocupación ilegal de terrenos en la ciudad, porque no es suficiente para comprar un inmueble nuevo ni para cubrir el arriendo de una nueva residencia.

Protocolada el 24 de mayo de 2007, la Comisión Parlamentar de Investigación (CPI) para investigar la mafia de la CDHU, acusada por 135 millones de reales del presupuesto del Gobierno del estado de São Paulo, fue instalada apenas en 2009. La creación de esta entidad fue publicada en mayo de 2009 en el Diario Oficial.

Después de exponer una presentación acerca del desalojo de los moradores de la favela Olga Benário, en el barrio Capão Redondo, y de comentar acerca del déficit de vivienda en el estado, el diputado estatal Enio Tatto (PT) lamentó la falta de quórum para la apertura de la reunión de la CPI sobre la CDHU, el miércoles 2 de septiembre. Según Tatto, todos los requerimientos presentados por el bloque del PT a la CPI, que pedían informaciones al Tribunal de Cuentas del Estado y al Ministerio Público, y determinaban la audiencia de los involucrados, fueron rechazados por los miembros de la comisión. Para el diputado, se trata de información esencial, sin la cual la CPI no conseguirá investigar nada. Sin quórum, sin CPI…

Mientras tanto, la CDHU mantiene centenares de departamentos cerrados hace un año. Cuatro edificios construidos por el gobierno del estado, con un total de 382 departamentos, están listos hace casi un año en Ipiranga –zona sur de São Paulo–, pero no han sido ocupados por moradores hasta ahora.

Capão Redondo y las fronteras técnico-científica y política en el campo de la planificación urbana y regional en Brasil

Partiendo de este caso, resulta evidente la urgente necesidad de construir alternativas reales a la valorización de los planes urbanos insertos en el contexto de la supremacía del conocimiento técnico y científico como guía de la acción política, es decir, en la ideología de la tecnocracia, paradoja en la trayectoria de la planificación urbana en Brasil desde la década del treinta. Es preciso mostrar cómo son diferentes los problemas urbanos de las distintas clases sociales y cómo varía su participación en los debates públicos, contribuyendo así a una participación real y efectiva donde la mayoría paute los problemas y los técnicos, o consultores, estén a su servicio.

Se espera que a partir de ahora el patrimonio público constituido por los "derechos", y no solamente por los bienes que pertenecen al poder público, deje se ser –como lo ha sido– apenas disfrutado económicamente por los propietarios inmobiliarios, y pueda resultar en provecho colectivo.

Si el Estatuto de la Ciudad es una "caja de herramientas" a disposición de los municipios, la "llave" para abrirla –según la metáfora de Raquel Rolnik– es el plan director. Este instrumento de planificación se vio desmoralizado por la "creencia en los milagros de la planificación" (Rolnik, 1997), que, especialmente en los años setenta, proyectó la idea de que la formulación de una política urbana debería ocurrir en el ámbito de una esfera técnica de la administración pública. Sin embargo, como consecuencia de la oposición al proceso constituyente de 1988, no solamente resurgió, sino que pasó a constituir un referente para el cumplimiento de la función social de la propiedad urbana; y ahora, en los términos del Artículo 40, inciso 1, del Estatuto de la Ciudad, para la elaboración de las leyes presupuestarias municipales, lo que, de acuerdo con Rolnik, da la medida de su importancia para la gestión de las ciudades.

Si es verdad que faltaban instrumentos para que las ciudades puedan cumplir su función social, también es verdad que los instrumentos legales no bastan. Junto con la ley, serán importantes, por un lado, la organización popular, y, por otro, la conducta política del poder municipal.

Así lo ha expresado Fernandes (2002):

> El derecho de propiedad inmobiliaria urbana se asegura siempre que se cumpla su función social, que, a su vez, es aquella determinada por la legislación urbanística, sobre todo en el contexto municipal. Cabe especialmente al gobierno municipal promover el control del proceso de desarrollo urbano, a través de la formulación de políticas de ordenación territorial en las cuales los intereses individuales de los propietarios de tierras y construcciones urbanas coexistan necesariamente con los intereses sociales, culturales y ambientales de otros grupos y de la ciudad como un todo.

En el caso de Capão Redondo, la Defensoría Pública del Estado y el poder legislativo, a través de la figura del diputado Ênio Tatto (PT / São Paulo), fueron los actores que participaron del proceso, con su apoyo a la fuerte resistencia popular. Quedó un espacio vacío, con la ausencia de la participación de intelectuales, técnicos, especialistas o consultores en el proceso: llama la atención este silencio de la academia, como si no hubiera ocurrido nada, justamente en un momento en que los movimientos sociales comienzan a colocar en escena –aunque todavía tímidamente, durante la realización del Fórum Social Urbano en Río de Janeiro en marzo de 2010– la pauta de una nueva reforma urbana en Brasil.

Hay que cambiar el orden de la necesidad de vivienda social, y colocarla en primer plano. La inexistencia de un papel inteligente en las políticas públicas negociadas debe ser considerada un crimen de Estado, haciendo valer la constitucional función social de la propiedad. Sobre todo, se debe cuestionar cuáles son los límites del Estado en la regulación sobre el acceso al espacio urbano que no se realice en el marco de la legislación estatal al no garantizar el derecho fundamental a la vivienda. Sin esa voluntad política, que implica una clara disposición del gobierno para enfrentar los privilegios de las clases dominantes, los instrumentos urbanísticos pueden servir apenas como un maquillaje demagógico, sin mucho poder para cambiar el cuadro urbano brasileño. Vale notar que la pelea es larga, y que hasta ahora ha sido difícil.

La cuestión fundamental que surge a partir del caso Capão Redondo se refiere a cuáles serían las posibilidades y condiciones para ese rescate y/o

construcción de algún papel inteligente del Estado en las políticas públicas negociadas, con el fin de que se efectúen los derechos existentes en la legislación nacional y/o local. El fortalecimiento de la lucha de los moradores señala, sin ninguna duda, la dirección y el camino a seguir.

La forma en que se realizó esa desocupación violó diversas disposiciones de los títulos I y II de la Constitución de 1988. Las personas no pueden pasar días en la lluvia o en algún galpón precario mientras esperan que se tome providencias: cada día de desamparo es una violación inaceptable de los derechos humanos. En contrapartida, no había ninguna urgencia en la reintegración de la posesión. La prueba es que la empresa todavía no hace nada en el local; y así, las personas podían haber esperado por una solución más adecuada dentro de sus viviendas.

Lo que está en juego, finalmente, es el cumplimiento selectivo de la ley: si es a favor de los propietarios de la capital, suele haber premura para cumplirla; si es a favor de quien no tiene… pues que esperen para cuando se pueda, aun después de 21 años de que la Constitución definió sus derechos básicos.

Después de la reintegración de la posesión, las familias continuaron la reivindicación, acampando en la vereda, frente al terreno reintegrado. Niños, adultos y adultos mayores fueron sometidos a condiciones infrahumanas de vivienda, sin agua, comida, energía eléctrica o baños. Los niños dejaron de ir a la escuela; muchos de sus cuadernos y libros fueron triturados en el desalojo. Los puestos de salud de la región tenían la orden de no atender a las familias. Delante de las precarias condiciones, la ayuda y la solidaridad llegaron de varios rincones de dentro y fuera del país, como de Amnistía Internacional.

Presionado, el Municipio viabilizó la atención de emergencia para los dos primeros meses y dio a las familias una garantía de atención hasta que se concretara la vivienda definitiva. Las negociaciones entre el movimiento y el poder público continúan. Las familias saben que todavía falta mucha lucha. Por eso crearon la Asociación Olga Benário, e hincaron sede en un galpón localizado en una calle próxima al terreno reintegrado. El movimiento, liderado por Felícia Mendes del FML de la ciudad de São Paulo, se fortaleció, además de haber conseguido gran repercusión internacional. El terreno desocupado está bajo la tutela de la CDHU y del Ministerio de las

Ciudades, en espera de negociaciones, además de haber sido despropiado también por el INSS debido a deudas de impuestos de la empresa de cerca de siete millones de reales. Las familias, por su parte, reciben un alquiler social por un valor de 300 reales.

Además de la victoriosa disputa por la aprobación del Estatuto de la Ciudad, hoy hay que luchar por su cumplimiento, principalmente respecto al precepto de la función social de la propiedad.

Dadas las dimensiones técnico-científica y política en el campo de la planificación urbana y regional en Brasil, para contribuir en esta pelea, es imprescindible preguntarse, también, acerca del papel del intelectual. La traducción de los términos técnicos para las personas resulta necesaria y urgente. Conocimiento es poder, y el rescate de algún papel inteligente del Estado en las políticas negociadas puede y debe ser un gran desafío para el intelectual. Es imprescindible que la universidad pública y sus intelectuales se comprometan claramente a favor de la defensa de un Estado republicano y democrático.

Villaça (2005) define al especialista (o *expert*) como aquel a quien le compete el problema. Los técnicos también deben ponerse al servicio de esas mayorías y de la solución de los problemas que estas pauten. Sin duda, eso no será fácil, especialmente en una sociedad como la brasileña, con un diferencia abismal de poder político entre la minoría y la mayoría.

La ideología del intelectual des-responsabilizado consiste en "no tener ninguna ideología; hace alarde de apolítico, esto es, sirve a la política del poder" (Bobbio, 1997: 15). Este típico intelectual posee una capacidad singular para discutir medios desconsiderando los fines; es particularmente inteligente en la transubstanciación de problemas cualitativamente políticos en problemas técnicos; es práctico al punto de evitar el espacio público, pues prefiere la seguridad de las negociaciones de gabinetes.

En el centro de esta postura está la ideología de la no-ideología, la búsqueda de las sinecuras burocráticas legitimadas por un pretendido apoliticismo. El especialista apolítico, o *expert*, se considera neutro e imparcial. Es capaz de disertar acerca de la miseria humana con la sensibilidad de un autómata; puede escribir sobre avances tecnológicos sin hacerse una simple pregunta: ¿a que intereses sirven la técnica y la ciencia?

El intelectual aislado en su torre de marfil –en tiempos modernos es más propicio hablar en escritorios provistos de computadores– puede imaginar que su palabra se transforma en acción por el acto de proferirla. Desde lo alto de su arrogancia o ingenuidad, se vanagloria de no envolverse con política, de no ensuciarse las manos, de desempeñar el papel de analista consejero…

Tal vez se dé el caso de que el intelectual crítico se pregunte sobre sus actitudes concretas. El comportamiento con el mundo no se da apenas por la abstracción contemplativa o idealista –aun crítica–. ¿Quién sabe si los intelectuales que se adhieren a los gobiernos no merecen más consideración de aquellos protegidos en sus búnkers? La palabra comprometida impone riesgos. Esto significa abandonar la postura contemplativa, asumir que los errores de quien actúa derivan en efectos correctos.

Consideraciones finales

Existe una profunda diferencia estructural entre la realidad de los países industrializados y la brasileña. Mientras allá surgieron los instrumentos urbanísticos de posguerra, concomitantemente a la estructura del Estado de bienestar social; en Brasil, los instrumentos urbanísticos aparecieron como un intento de reacción frente a un modelo de sociedad y de ciudad estructuralmente organizadas de forma propositivamente desigual, lo que cambia completamente su potencial y su posible alcance.

Se trata, aquí, de revertir, a posteriori, un proceso histórico-estructural de segregación espacial, lo que significa, en esencia, dar al Estado la capacidad de enfrentar los privilegios urbanos adquiridos por las clases dominantes a lo largo de su hegemónica actuación histórica de 500 años. No es, pues, una tarea simple. Y desde ya se percibe que tales instrumentos solo podrán tener alguna eficacia si hubiera, al crearlos, una voluntad política muy determinada en el sentido de promover la reversión del cuadro de desigualdad urbana en que vivimos, enfrentando a los poderosos intereses que hoy hegemonizan la producción del espacio urbano.

La función social de la propiedad constituye uno de los principios que orientan el orden económico del país, y está en la Constitución Federal

bajo innúmeros preceptos. Tales proclamaciones, al menos si se observan los postulados de un derecho que se puede realizar por múltiples formas, no pueden caer en el vacío por la inacción de los hombres.

El cumplimiento de la función social de la propiedad es parte de las declaraciones de derechos humanos, y a partir de una concepción histórico-dialéctica de formación de los derechos humanos, se vuelve un deber de justicia. Refleja una voluntad del pueblo, obtenida por medio de luchas sociales –que ciertamente servían de base al poder constituyente brasileño–, y, por lo tanto, no puede ser negada.

Hay que destacar que Brasil tiene un origen histórico anacrónico en lo que respecta a la estructura de la distribución de la propiedad, principalmente en cuanto a la propiedad rural. Y aun hoy, Brasil no ha sido capaz de hallar una fórmula para resolver el problema de la posesión de tierra, lo que genera innumerables conflictos sociales.

La concentración de tierras en el país también resulta un factor determinante de la concentración de renta, incluso tal vez sea el mayor responsable de las injusticias sociales y la miseria que atraviesa la mayoría de la población brasileña. La función social de la propiedad muchas veces no se efectúa debido a antiguos formalismos que envuelven el poder judicial.

Cuando, dentro de un proceso, en un polo se encuentra el enunciado de un derecho de propiedad expresado en un papel, y en el otro, la realidad de una comunidad instalada en el espacio que sería objeto del derecho individual de ese otro –que genera pedidos de reintegración de posesión– el juez de derecho debería tratar el asunto de forma alternativa, es decir, basándose en el texto constitucional y en la búsqueda de la justicia social. Se concluye, entonces, que la cuestión de la función social de la propiedad es bastante más amplia de lo estipulado en el ordenamiento jurídico.

Una vez que vivimos bajo la égida del capitalismo, la ordenación contiene preceptos que tienden a la protección de la propiedad privada, la cual, como se sabe, es la base del sistema; pero como contrapunto de la concentración de renta y propiedad –que evidencia una sociedad gradualmente más injusta– se creó la función social de la propiedad.

Luego, efectuarla, ya sea que se trate de propiedad urbana o rural, es una ardua tarea que depende de un esfuerzo coordinado entre políticos,

magistrados y, principalmente, la sociedad civil, no solamente por medio de manifestaciones de movimientos sociales, sino incluyendo la concientización de la masa que se orienta por el sentido común –y que sostiene la idea de "sacralidad" e "intocabilidad" de la propiedad–. Es preciso difundir que el cumplimiento de la función social muchas veces puede no coincidir con los intereses del propietario, y que, incluso, este debe ser perseguido a toda costa.

En esta transmisión juegan un papel fundamental los movimientos sociales, los técnicos, los intelectuales y la universidad. Ya que existen mecanismos para no reconocer la función social de la propiedad, surge la necesidad de redes de solidaridad orgánica que vinculen los sectores medios con los pobres, que es también una necesidad de capacitación y conocimiento, y de una solución articulada en Brasil y América Latina. Se han hecho avances, pero se requiere una mayor coordinación institucional de las acciones.

Miguel Cavero, de Perú, en su presentación en el presente congreso, dijo que "hay que despolitizar la política", refiriéndose a una necesaria distinción entre política de Estado y política de gobierno. Sería interesante añadir que "hay que politizar a los técnicos, a la academia y a los intelectuales".

Bibliografía

Becker, Laércio (1997). "A repercussão da função social da propriedade no processo civil". *Revista de Direito Processual Civil* N.° 4.

Bobbio, Norberto (1997). *Os intelectuais e o poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea*. São Paulo: UNESP.

Fernandes, Edésio (2002). "Apresentação. Um novo estatuto para as cidades brasileiras". En *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*, L. M. Osório (Org.). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.

Rolnik, Raquel (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel.

Vilaça, Flávio (2005). *A ilusão do plano diretor*. São Paulo.

Whitaker Ferreira, João Sette (2005). "A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil". En *Anais do simpósio "Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização"*. Bauru: UNESP Bauru y SESC Bauru.

Capítulo VI
Visiones panorámicas y reconocimientos (Parte 2)

Nota introductoria al Capítulo VI

María Mercedes Di Virgilio*

Si bien no parece existir información suficiente y comparable que permita dimensionar el problema de la vivienda en las ciudades de América Latina y el Caribe, las estimaciones disponibles para los diferentes países dan cuenta de su extensión e importancia (ver Arriagada Luco, 2003). En la actualidad, aproximadamente el 79% de la población de la región habita en ciudades, de la cual uno de cada tres habitantes reside en viviendas inadecuadas (Mac Donald, 2004).

Asimismo, vale la pena recordar que, entre los sectores de menores ingresos que habitan nuestras ciudades, las condiciones de vida inadecuadas se asocian a situaciones de pobreza e insuficiencia de recursos para el acceso a bienes y servicios a través del mercado. Resulta indudable, entonces, que el mercado no basta para dar respuesta a las necesidades habitacionales de toda la población. Las familias de menores ingresos, por ejemplo, no recurren a los clasificados para alquilar una pieza en un inquilinato, ni para acceder a una casita o a un terreno en una villa de emergencia o en un asentamiento; como tampoco recurren a una inmobiliaria. Sus interlocutores para el acceso a una vivienda son sus parientes y vecinos, algunas organizaciones sociales con base territorial y el Estado, a través de los programas sociales de asistencia a la pobreza, en general, y de aquellos que facilitan el acceso a la vivienda, en particular.

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

¿Qué tipo de acciones impulsan los diferentes sectores –organismos del Estado, organismos multilaterales de crédito, organizaciones de la sociedad civil, ONG, etc.– para dar respuesta a las necesidades habitacionales de las familias de menores ingresos? ¿Cómo impactan estas en la inserción de los sectores de menores ingresos en nuestras ciudades?

Los trabajos de Ilionor Louis, Silvana Ruiz Pozo (conjuntamente con sus colegas del programa Paso a Paso) y Gabriela Navas nos permiten revisar estos interrogantes y repensar el alcance de las respuesta que se ofrecen para el problema de la vivienda.

El artículo de Ilionor Louis analiza la situación de las familias afectadas por las lluvias del huracán Ike, que destruyeron Cabaret, un pueblo ubicado 24 kilómetros al norte de Puerto Príncipe, en Haití. La tormenta golpeó fuertemente a estas familias, reduciéndolas a una situación de indigencia. En un contexto en que el Estado no ha dado respuesta, estas familias se han visto obligadas a aceptar la ayuda brindada por las organizaciones Compassion International y Food for the Poor, las cuales han provisto a las familias pobres afectadas por el desastre de una vivienda básica. ¿Qué características tienen esas viviendas? Se trata de unas ubicadas en áreas periféricas que confinan a las familias a prescindir de las ventajas de localización en la ciudad, son viviendas que carecen de infraestructura (sin cocina, sin baño, sin muebles, sin duchas…), en fin: *viviendas pobres para pobres*. Lejos de contribuir a la consagración de derechos, estas iniciativas alimentan la desigual dotación de equipamiento e infraestructura en la ciudad, refuerzan la diferenciación entre zonas ricas y pobres, y generan situaciones de exclusión social.

¿Qué ocurre cuando nos alejamos de los contextos de desastre y cuando son otros los actores que impulsan las acciones? ¿La orientación de las intervenciones cambia? Quizá una cosa que vale la pena tener en cuenta es que, frente a otras situaciones de privación, la vivienda posee una característica peculiar: no solo se constituye como problema en contextos de crisis económica (o de desastre natural), sino que, como lo ha demostrado la experiencia histórica, también puede serlo en contextos de expansión económica –tal y como sucedió en las décadas de 1960 y 1970, cuando muchos países de América Latina experimentaron un rápido crecimiento

económico (Hardoy, 1990)–. Este rasgo hace del tema de la vivienda una cuestión persistente que se despliega en múltiples y diversas escalas. El trabajo de Gabriela Navas sobre las transformaciones y la recuperación impulsadas en la isla Santay y en el malecón de la ciudad de Guayaquil da cuenta de ello acabadamente.

Navas construye un dispositivo teórico-metodológico que nos permite explorar la complejidad de las intervenciones sobre el hábitat y sus efectos sobre los pobladores. Conocedora de la importancia que tiene *la lente* con la cual se analizan los fenómenos urbano-territoriales, la autora muestra, a través de diferentes ópticas, las contradicciones que atraviesan la renovación de áreas centrales y la construcción de grandes proyectos urbanos.

¿Cómo intervenir en la contradicción? ¿Cómo contribuir efectivamente a la realización de los derechos de los sectores más desfavorecidos de nuestras sociedades? Revisar la experiencia del programa Paso a Paso nos acerca a algunas pistas para pensar esta cuestión. La apuesta por fortalecer la organización y profundizar procesos de democratización de las relaciones sociales y económicas parece ser un camino a seguir. No es una novedad que una de las cuestiones críticas que impide el acceso de los sectores de menores ingresos a la vivienda es su imposibilidad de disponer de financiamiento para adquirirla. La gestación de alianzas público-privadas, en las que participan organismos del Estado, empresas privadas, organizaciones sociales, ONG y pobladores, abre una ventana de oportunidad para la obtención de créditos por parte de sectores de bajos ingresos. El desafío, en este marco, sigue siendo sostener la organización a través del diálogo entre los diferentes actores, respetando y profundizando el acceso a información y a espacios de participación social.

Finalmente, ¿cómo evaluar las intervenciones? El trabajo de Forero Perilla constituye un antecedente valioso sobre cómo evaluar la integralidad de las acciones públicas y sus impactos en la vida cotidiana de los habitantes de nuestras ciudades. Con base en datos producidos para la ciudad de Bogotá, el autor presenta un instrumento que permite captar las variaciones en la evolución y localización de la pobreza entre los años 2003 y 2007.

Hemos contemplado los cuatro trabajos que integran esta sección. Cada uno de ellos me ha devuelto parte de las complejidades que se asocian a la

vida en nuestras ciudades y a la acción pública territorializada. Dejo a disposición, entonces, el caleidoscopio que me ha permitido descubrir dichas complejidades, esperando que el lector también pueda dar con ellas.

Bibliografía

Arriagada Luco, Camilo (2003). *La dinámica demográfica y el sector habitacional en América Latina*. Santiago de Chile: CELADE, División de Población.

Hardoy, Jorge (1990). "Repensando la ciudad en América Latina". *Revista Práctica Barrial* N.° 9-10.

Mac Donald, Joan (2004). *Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos

Programa Paso a Paso: alianzas estratégicas para una vivienda digna[1]

Silvana Ruiz Pozo*, Nancy Sánchez Romero** y Vanessa Pinto Valencia***

Resumen

La problemática de la vivienda constituye el reflejo más elocuente de la situación de exclusión social y económica en la que se debaten buena parte de las familias ecuatorianas. Ella revela, además, las inequidades regionales y los desencuentros entre la demanda de vivienda y la capacidad de respuesta del Estado y la sociedad.

Frente a este contexto se presenta algunos elementos de la experiencia del programa Paso a Paso, el cual ha implementado una propuesta de acceso a vivienda digna para familias de bajos ingresos a través del microcrédito, alianzas estratégicas y la articulación de actores que apuntan a la construcción de una política de vivienda incluyente y sostenible en Ecuador.

Palabras clave: vivienda, alianzas estratégicas, política de vivienda.

Abstract

The housing problematic is the most eloquent reflection of the situation of social and economic exclusion in which most Ecuadorian families find themselves. It also reveals the regional inequities and the discrepancy between the housing demands and the response capacity of the State and society.

Within this context we present some elements of the experience of the Paso a Paso program (Step by Step), which has implemented an idea for access to dignified housing for low-income families through microcredit, strategic alliances, and the articulation of stakeholders, all of which go towards the construction of an inclusive and sustainable housing policy in Ecuador.

Keywords: housing, strategic alliances, housing policies.

1 Este artículo constituye una actualización de la sistematización del programa Paso a Paso publicada en abril 2011, contemplada en el proyecto apoyado por el BID.

* Programa Paso a Paso del Centro de Investigaciones Ciudad y Contrato Social por la Vivienda de Ecuador (CSV).

** Programa Paso a Paso del Centro de Investigaciones Ciudad.

*** Programa Paso a Paso del Centro de Investigaciones Ciudad y Contrato Social por la Vivienda de Ecuador (CSV).

Introducción

El presente artículo desarrolla una contextualización de la problemática de la vivienda en Ecuador a través de los indicadores socioeconómicos y habitacionales disponibles, con un análisis particular de las condiciones de acceso al crédito existentes en función del nivel de ingreso de las familias y la oferta del sistema financiero.

Además, se presentan los antecedentes, objetivos y estrategias del programa Paso a Paso, y su misión de facilitar el acceso de las familias de menores recursos económicos a una vivienda adecuada, y se contrasta esta experiencia con las potencialidades y limitaciones de la actual política habitacional.

Finalmente, a partir de esta información se realiza un análisis de los logros del programa en relación a sus componentes de crédito, capacitación de actores e incidencia política, y se plantan algunas conclusiones, lecciones aprendidas y nuevos retos para el futuro.

El contexto ecuatoriano

Ecuador cuenta con una población de más de 14 millones de habitantes, de los cuales casi las dos terceras partes habita en las ciudades –caracterizadas por una mayor dinámica demográfica– y un poco más de un tercio en el área rural –que ostenta un crecimiento vegetativo menor. Sin embargo, cabe destacar que se observa un incremento en la tasa de crecimiento de la zona rural en el último período censal lo cual se explica no precisamente por una reactivación económica que se pudiera traducir en una inusitada dinámica de la población rural, sino que refleja los fenómenos de conurbación que viven las principales ciudades del país, donde los territorios rurales son ocupados por la población que económicamente depende de las ciudades sin que por esto se modifique su condición administrativa de parroquias rurales, como es el ejemplo de la Parroquia Calderón en el DMQ.

En todo caso, se puede observar que tanto en el área rural como en la urbana, se ha manifestado una tendencia de desaceleración del crecimiento

demográfico a partir de las décadas de los setenta y ochenta, respectivamente, con la salvedad señalada en el párrafo anterior.

Cuadro N.º 1
Ecuador: población por área (1974, 1982, 1990, 2001 y 2010)

Población / Año	1974	1982	1990	2001	2010
Ecuador total	6 521 710	8 060 712	9 648 189	12 156 608	14 483 499
Área urbana	2 698 722	3 968 362	5 345 858	7 431 355	9 090 786
Área rural	3 822 988	4 092 350	4 302 331	4 725 253	5 392 713
Tasa anual de crecimiento demográfico	1962-1974	1974-1982	1982-1990	1990-2001	2001-2010
Ecuador total	3,19%	2,68%	2,27%	2,12%	1,97%
Área urbana	4,39%	4,94%	3,79%	3,04%	2,26%
Área rural	2,44%	0,85%	0,63%	0,86%	1,48%
Tasa de urbanización / Año	1974	1982	1990	2001	2010
Ecuador total	41,38%	49,23%	55,41%	61,13%	62,77%

Fuentes: elaboración propia sobre datos de INEC, www.inec.gob.ec, acceso 17 de septiembre de 2012; citado por S. Ruiz (1987/2009)

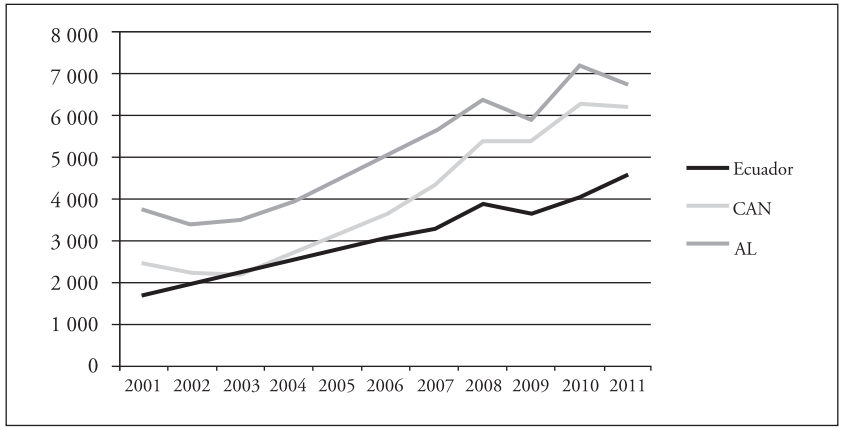
En cuanto a la economía nacional, es notorio un incremento del PIB per cápita, el cual se ha elevado en 269,86 % entre 2001 y 2011 (al pasar de 1 693 a 4 569 dólares americanos) (BM, 2012), con una tendencia a incrementarse en 2011, mientras que en el mismo año en la CAN y AL la tendencia es regresiva.

Cuadro N.º 2
Ecuador, CAN y América Latina: PIB per cápita por año en dólares (2001-2011)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ecuador	1 693	1 936	2 187	2 471	2 751	3 058	3 286	3 856	3 648	4 008	4 569
CAN	2 423	2 212	2 183	2 615	3 111	3 622	4 308	5 356	5 323	6 235	6 175
AL	3 727	3 370	3 464	3 862	4 435	4 990	5 616	6 380	5 898	7 183	6 754

Fuente: elaboración propia sobre datos de Banco Mundial (2012)

Gráfico N.º 1
Ecuador, CAN y América Latina: PIB per cápita por año (2001-2009)



Fuente: elaboración propia sobre datos de Banco Mundial (2012)

También se observa una mejoría desde el punto de vista de la equidad. De los datos disponibles (período 2003-2011), podemos aseverar que la pobreza se redujo en 20,5 puntos porcentuales, y la extrema pobreza, en 15,2. La gran brecha de mayor pobreza en el campo se mantiene, con una leve variación, lo que se refleja en las condiciones habitacionales, como veremos más adelante (Acosta et al., 2009; SIN, 2012).

Cuadro N.º 3
Ecuador: incidencia de la pobreza por ingreso por área (2003-2011)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pobreza nacional (%)	49,1	43,8	41,9	37,6	36,7	35,1	36,0	32,8	28,6
Extrema pobreza nacional (%)	26,8	22,8	22,0	16,9	16,5	15,7	15,4	13,1	11,6
Pobreza urbana (%)				25,9	24,3	22,0	25,0	22,5	17,4
Pobreza rural (%)				60,6	61,3	59,7	57,5	53,0	50,9

Fuentes: elaboración propia sobre datos de Acosta et al. (2009) y Sistema Nacional de Información (2012)

El problema de la vivienda en Ecuador

Para esbozar una panorámica sobre el tema habitacional en Ecuador tomamos la información del Censo de Población y Vivienda 2010. Una caracterización rápida se puede resumir de la siguiente manera.

Déficit acumulado

- El mayor número de viviendas deficitarias se halla en las ciudades (ver Cuadro N.º 4).
- A pesar de lo anterior, el porcentaje de viviendas deficitarias es más alto en las áreas rurales, congruentemente con el mayor índice de pobreza en las mismas (ver Cuadros N.º 3 y N.º 4).
- El ítem de mayor déficit corresponde a la ausencia de alcantarillado tanto en el área urbana como en el área rural (ver Cuadro N.º 4).
- El servicio de mayor accesibilidad es la energía eléctrica, aunque prevalece un importante 11,95% de familias sin ella en las áreas rurales (ver Cuadro N.º 4).
- Respecto al hacinamiento, tenemos que el porcentaje más alto se encuentra en el campo aunque por la distribución poblacional el mayor número de hogares hacinados se encuentra en las ciudades.

- En cuanto al déficit de servicios, el mayor déficit corresponde a la ausencia de alcantarillado en el área urbana y a la carencia de agua de red pública en el área rural (ver Cuadro N.º 4).
- Por otro lado, el servicio de mayor accesibilidad es la energía eléctrica.

Cuadro N.º 4
Ecuador: hacinamiento y déficit de dotación de servicios por área (2010)

2010	Total		Área urbana		Área rural	
	Número	%	Número	%	Número	%
Viviendas ocupadas	3 748 919	100,00%	2 801 651	100,00%	947 268	100,00%
Viviendas sin servicio de energía eléctrica	255 370	6,81%	93 143	3,89%	162 227	11,95%
Viviendas sin agua de red pública	1 050 335	28,02%	594 471	21,22%	455 864	48,12%
Hogares	3810548	100,00%	2 852 977	100,00%	957 571	100,00%
Hogares hacinados	667738	17,52%	475 640	16,67%	192 098	20,06%
Hogares sin alcantarillado en al área urbana, y sin alcantarillado ni pozo séptico en el área rural	1 330 617	34,92%	693 572	29,00%	637 045	46,93%
Hogares sin servicio higiénico exclusivo en el área urbana, y sin servicio higiénico (exclusivo o compartido) ni letrina en el área rural	561 106	14,73%	331 970	13,61%	229 136	16,71%

Fuente: elaboración propia sobre datos del INEC (2010)

Con base en la metodología establecida por MIDUVI, la cual clasifica el parque habitacional en viviendas: aceptables, mejorables (déficit cualitativo) e irrecuperables (déficit cuantitativo), a partir del análisis del material usado en sus componentes (piso, paredes y techo) y del estado del mismo (bueno, regular o malo), se determina, según las cifras del último censo, que el déficit cualitativo de vivienda en Ecuador es del 33, 12% mientras que el déficit cuantitativo es de 18,88%.

El mayor número de viviendas deficitarias se halla en las ciudades aunque el porcentaje de viviendas deficitarias es más alto en las áreas rurales, congruentemente con el mayor índice de pobreza en las mismas (Ver Cuadro N.º 5).

Cuadro N.º 5
Ecuador: déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda (2010)

	Aceptables	Mejorables (déficit cualitativo)	Irrecuperable (déficit cuantitativo)	Viviendas
Área rural	334 236	328 713	284 319	947 268
Área urbana	1 465 248	912 921	423 482	2 801 651
Nacional	**1 799 484**	**1 241 634**	**707 801**	**3 748 919**
	Aceptables	**Cualitativo**	**Cuantitativo**	**Viviendas**
Área rural	35,28%	34,70%	30,01%	100,00%
Área urbana	52,30%	32,59%	15,12%	100,00%
Nacional	**48,00%**	**33,12%**	**18,88%**	**100,00%**

Fuente: elaboración propia sobre datos del Sistema Nacional de Información (2012)

Demanda anual de nuevas viviendas

Tomando en cuenta la población del país en 2010, en el área urbana y rural, la situación de pobreza y el crecimiento poblacional, podemos deducir que la demanda anual de viviendas para nuevos hogares sería de casi ochenta mil unidades al año, de las cuales solo alrededor de catorce mil corresponden a las áreas rurales.

A partir de ese dato y aplicando el índice de pobreza del Sistema Nacional de Información (2012) disponible para 2011, podemos estimar la demanda anual de viviendas para familias bajo la línea de pobreza en 14 507 en las ciudades y de 7 511 unidades en las áreas rurales, tomando en cuenta los procesos de conurbación.

Cuadro N.º 6
Ecuador: número de hogares e índice de pobreza por área (2010)

	Total		Área urbana		Área rural	
Hogares 2010	3 810 548	100%	2 852 977	75%	957 571	25%
Hogares bajo la línea de pobreza	1 249 860	32, 8%	641 920	22, 5%	507 513	53, 0%
Tasa de crecimiento poblacional anual estimado		1,96%		2,26%		1,48%
Demanda anual de vivienda para nuevos hogares a partir de 2010	78 649		64 477		14 172	
Demanda anual de vivienda para nuevos hogares pobres a partir de 2010	22 019		14 507		7 511	

Fuente: elaboración propia sobre datos de SNI (2012)

En resumen, a partir del mapeo del déficit cualitativo y cuantitativo, podemos decir que la política de vivienda del Estado y los esfuerzos del conjunto de actores públicos, privados y comunitarios deberían focalizarse en el mejoramiento habitacional para las áreas rurales, y en el mejoramiento habitacional y barrial para las áreas urbanas, así como en asegurar la provisión de viviendas nuevas, especialmente orientadas a familias de bajos ingresos. Una ausencia de respuesta a esta demanda o una respuesta inadecuada se traduciría en el incremento del déficit habitacional cualitativo y cuantitativo.

Crédito para vivienda

En Ecuador, el sistema financiero regulado por la Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS) está conformado por los bancos privados, las cooperativas de ahorro y crédito, las mutualistas, las sociedades financieras, el BIESS y la banca pública. A continuación se presenta la evolución del número de entidades en la última década.

Cuadro N.º 7
Ecuador: número de entidades financieras reguladas por la SBS (2002-2012)

Año/ Entidades	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**junio 2012**
Bancos	22	23	25	25	24	24	24	25	25	26	26
Cooperativas	27	28	33	37	37	38	36	37	37	39	39
Sociedades financieras	11	11	11	11	12	11	10	10	10	10	10
Mutualistas	7	6	6	5	5	5	4	4	4	4	4
Banca pública	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
BIESS	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1
Total	67	68	75	78	78	78	74	76	76	79	79

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

Casi la mitad del total de las entidades corresponde a las cooperativas de ahorro y crédito, aunque su peso es menor en cuanto al volumen de cartera, el cual alcanza, en junio 2012, el 12% de la cartera total de las entidades reguladas por la SBS.

A continuación se presenta un cuadro que resume la variación que experimentada en el peso relativo de los activos, sensiblemente influenciada en los últimos cuatro años por el peso de la cartera de las entidades públicas y especialmente por de la del BIESS. Cabe destacar el constante crecimiento absoluto y relativo de la cartera de las cooperativas y por otro lado la pérdida de peso relativo de la cartera de los bancos privados.

Cuadro N.º 8
Ecuador- entidades financieras: cartera por tipo de entidad sobre cartera total (2002-2012)

Año/ Entidades	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	junio 2012
Bancos	73%	71%	72%	72%	74%	72%	72%	67%	65%	60%	59%
Cooperativas	4%	6%	8%	8%	8%	10%	9%	10%	11%	11%	12%
Sociedades financieras	6%	7%	6%	7%	7%	7%	6%	6%	5%	5%	5%
Mutualistas	2%	3%	3%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	1%	1%
Banca pública	14%	13%	11%	10%	9%	9%	11%	15%	16%	14%	12%
BIESS	-	-	-	-	-	-	-	-	1%	9%	12%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

Si observamos los cuadros Nº 9 y Nº 10, cabe destacar que luego de la crisis sufrida por el sistema financiero a finales de la década de los noventa, el crédito se ha recuperado a ritmos impresionantes; entre 2002 y 2012, la cartera de las entidades financieras se sextuplicó, siendo el desarrollo del sector cooperativo el de mayor crecimiento relativo: su cartera se multiplicó 15,56 veces en ese período, mientras que la cartera de los bancos privados se multiplicó 4,86 veces. Inclusive en el año 2009 caracterizado por la crisis internacional que golpeó a la economía nacional, se observa un moderado incremento de la cartera total del sistema, sostenido por el incremento del la cartera de las entidades públicas. A partir de 2010 el crecimiento está motivado por la incursión del BIESS. De manera particular, las cooperativas han mantenido un incremento constante de su cartera de crédito a pesar de los avatares de la economía.

Cuadro N.º 9
Ecuador- entidades financieras: volumen de cartera según tipo de entidad, en millones de dólares, 2002-2012

Año/ Entidades	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	junio 2012
Bancos	3 047	3 339	4 260	5 435	6 790	7 571	9 635	9 454	11 361	13 677	14 815
Cooperativas	188	292	472	623	761	1 012	1 269	1 396	1 851	2 537	2 925
Sociedades financieras	253	316	379	510	653	701	812	792	958	1 142	1 150
Mutualistas	99	121	167	202	222	258	230	222	264	340	351
Banca pública	602	608	628	736	787	995	1 522	2 175	2 867	3 105	3 124
BIESS	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	217	1 942	2 938
Total	4 191	4 675	5 906	7 506	9 212	10 536	13 467	14 039	17 518	22 743	25 303

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

Cuadro N.º 10
Ecuador- entidades financieras: incremento anual de volumen de cartera según tipo de entidad, en porcentaje (2002-2012)

Año/ Entidades	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-junio 2012
Bancos	10%	28%	28%	25%	12%	27%	-2%	20%	20%	8%
Cooperativas	55%	62%	32%	22%	33%	25%	10%	33%	37%	15%
Sociedades financieras	25%	20%	35%	28%	7%	16%	-2%	21%	19%	1%
Mutualistas	22%	38%	21%	10%	16%	-11%	-4%	19%	29%	3%
Banca pública	1%	3%	17%	7%	26%	53%	43%	32%	8%	1%
BIESS	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	796%	51%
Total	12%	26%	27%	23%	14%	28%	4%	25%	30%	11%

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

La cartera hipotecaria tiene un peso relativamente bajo con relación a la cartera total de las entidades financieras, salvo en el caso de las mutualistas. En el conjunto del sistema su peso relativo se incrementó del 9% al 12% entre 2002 y 2004, y se ha mantenido con ligeros altibajos en eso porcentajes hasta junio 2012, habiendo reflejado un peso mayor en 2007. Si se hace un análisis por tipo de entidad el incremento relativo con relación a la cartera total de cada entidad solo es evidente en el caso de los bancos privados. El dinamismo mostrado por las cooperativas en cuanto a crecimiento de la cartera total es menor en cuanto a cartera de vivienda –aunque no sea nada despreciable.

Cuadro N.º 11
Ecuador- entidades financieras: relación de cartera de vivienda sobre la cartera total por tipo de entidad, en porcentaje (2002-2012)

Año / Entidades	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	junio 2012
Bancos	8%	9%	11%	11%	12%	13%	14%	14%	13%	10%	9%
Cooperativas	16%	19%	18%	15%	14%	12%	11%	10%	10%	9%	8%
Sociedades financieras	1%	1%	2%	3%	3%	2%	1%	1%	1%	1%	0%
Mutualistas	66%	73%	77%	74%	70%	70%	69%	62%	51%	53%	49%
Banca pública	8%	3%	2%	1%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	1%
BIESS	-	-	-	-	-	-	-	-	53%	45%	45%
Total	**9%**	**10%**	**12%**	**12%**	**12%**	**13%**	**12%**	**12%**	**11%**	**12%**	**12%**

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

En términos absolutos, la cartera total de crédito hipotecario se multiplicó por casi ocho veces entre 2002 y junio de 2012, pasando de 393 millones de dólares a 3 108 millones. En 2009, se observó un decrecimiento leve de la misma. Si la crisis del 2009 tuvo su efecto en el sistema financiero fue efectivamente en la depresión de la cartera de vivienda.

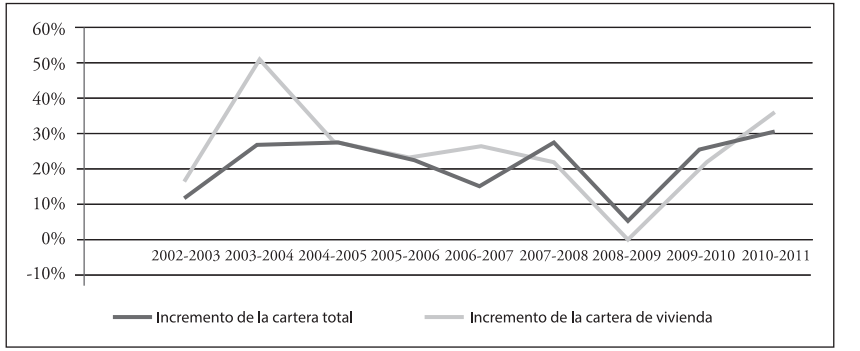
Cuadro N.º 12
Ecuador: cartera de vivienda de las entidades financieras (millones de dólares)

Año / Entidades	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	junio 2012
Bancos	246	291	454	610	781	1 021	1 308	1 310	1 466	1 325	1 355
Cooperativas	30	56	86	94	104	122	143	144	193	223	235
Sociedades financieras	4	4	7	13	18	14	12	11	9	6	6
Mutualistas	65	88	128	150	155	179	159	138	135	180	171
Banca pública	47	17	11	7	18	19	21	19	23	20	18
BIESS	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	114	881	1 324
Total	**393**	**456**	**687**	**875**	**1 076**	**1 356**	**1 642**	**1 622**	**1 942**	**2 636**	**3 108**

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

La dinámica de crecimiento de la cartera de vivienda fue mayor a la de la cartera total entre 2003 y 2004, en 2007 y a partir de 2011.

Gráfico N.º 2
Ecuador- entidades financieras: incremento anual de la cartera de vivienda y de la cartera total



Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

El BIESS, entidad que incursiona en el crédito desde 2010, en dos años alcanza la sorprendente cifra del 43% del total de la cartera de vivienda del sistema. Las cooperativas luego de una elevación importante en 2004, en 2012 mantienen su peso relativo similar al de 2002. El resto de entidades disminuyen su peso relativo de manera drástica.

Cuadro N.° 13
Ecuador- entidades financieras: cartera de vivienda/cartera total en porcentaje

Año / Entidades	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	junio 2012
Bancos	63%	64%	66%	70%	73%	75%	80%	81%	76%	50%	44%
Coopera-tivas	8%	12%	13%	11%	10%	9%	9%	9%	10%	8%	8%
Sociedades financieras	1%	1%	1%	2%	2%	1%	1%	1%	0%	0%	0%
Mutualistas	17%	19%	19%	17%	14%	13%	10%	9%	7%	7%	5%
Banca pública	12%	4%	2%	1%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
BIESS	-	-	-	-	-	-	-	-	6%	33%	43%
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**		

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

A partir de los cuadros que se presentan a continuación ahora queremos esbozar la focalización que tendría la cartera hipotecaria.

Cuadro N.° 14
Ecuador- entidades financieras: número de créditos de vivienda por año por tipo de entidad (2002-2012)

Año	Bancos privados	Coopera-tivas	Mutualistas	Sociedades financieras	Banca pública	BIESS	Total sistema financiero
2002	6 724	5 843	1 834	191	609		15 201
2003	7 989	8 474	3 440	481	120		20 504
2004	13 827	10 059	4 972	751	183		29 792
2005	9 655	7 427	5 535	805	211		23 633
2006	13.910	5 812	5 838	643	3 114		29 317
2007	14 431	5 192	5 186	279	1.368		26 456
2008	14 980	3 956	5 476	206	470		25 088
2009	9 283	2 768	3 823	110	807		16 791
2010	10 539	4 751	4 251	26	278	3 439	19 845
2011	9 669	4 459	3 725	17	67	21 512	17 937
Jun-12	4 181	1 812	1 684	4	54	12 088	7 735

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

Cuadro N.° 15
Ecuador- entidades financieras: monto colocado en vivienda por tipo de entidad, en miles de dólares (2001-2012)

Año	Bancos privados	Coopera-tivas	Mutua-listas	Sociedades finan-cieras	Banca pública	BIESS	Total sistema financiero
2002	93 462,3	16 005,7	26 446,8	2 133,1	9 307,8		**147 355,7**
2003	14 6911,7	43 511,7	55 298,0	4 188,2	514,5		**250 424,1**
2004	277 245,4	70 698,2	84 279,7	9 064,1	627,5		**441 914,8**
2005	293 632,3	68 785,8	111 457,7	14 140,1	796,9		**488 812,7**
2006	446 790,2	67 753,8	121 703,1	13 000,7	14 868,8		**664 116,6**

2007	482 848,0	68 256,1	134 636,8	5 637,2	7 978,6		**699 356,8**
2008	559 195,2	65 489,9	146 734,2	4 577,0	1 522,0		**777 518,2**
2009	386 852,7	45 581,4	99 828,9	2 448,4	3 003,3		**537 714,7**
2010	472 766,9	95 937,0	116 686,1	905,8	1 276,7	114 402,7	**687 572,5**
2011	472 007,8	103 997,9	118 980,8	609,1	246,0	766 414,0	**695 841,7**
Jun-12	216 023,8	46 245,6	59 133,3	194,6	266,3	443 072,6	**321 863,7**

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

Cuadro N.º 16
Ecuador - entidades financieras: monto promedio de crédito de vivienda por tipo de entidad (2001-2012)

Año	Bancos privados	Cooperativas	Mutualistas	Sociedades financieras	Banca pública	BIESS	Total sistema financiero
2002	13 900	2 739	14 420	11 168	15 284		**9 694**
2003	18 389	5 135	16 075	8 707	4 287		**12 213**
2004	20 051	7 028	16 951	12 069	3 429		**14 833**
2005	30 412	9 262	20 137	17 565	3 777		**20 683**
2006	32 120	11 658	20 847	20 219	4 775		**22 653**
2007	33 459	13 146	25 962	20 205	5 832		**26 435**
2008	37 329	16 555	26 796	22 218	3 238		**30 992**
2009	41 673	16 467	26 113	22 258	3 722		**32 024**
2010	44 859	20 193	27 449	34 838	4 592	33 266	**34 647**
2011	48 817	23 323	31 941	35 828	3 672	35 627	**38 794**
Jun-12	51 668	25 522	35 115	48 660	4 932	36 654	**41 611**

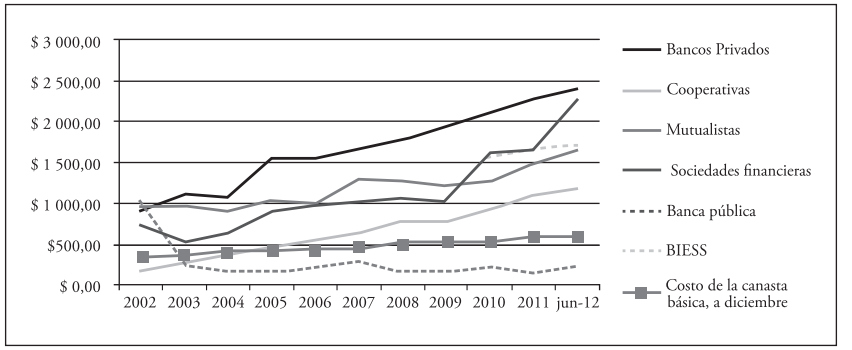
Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

Cuadro N.º 17
Estimación de ingresos mínimos para el pago del crédito promedio por entidad, aplicando índice del 30% de ingresos para el pago del crédito

Año	Bancos privados	Cooperativas	Mutualistas	Sociedades financieras	Banca pública	BIESS	Costo de la canasta básica, diciembre
2002	$ 916,70	$ 180,66	$ 951,03	$ 736,54	$ 1 007,98		$ 353,24
2003	$ 1 113,98	$ 311,05	$ 973,79	$ 527,47	$ 259,72		$ 378,36
2004	$ 1 066,06	$ 373,68	$ 901,24	$ 641,70	$ 182,31		$ 394,45
2005	$ 1 537,65	$ 468,26	$ 1 018,12	$ 888,10	$ 190,94		$ 437,41
2006	$ 1 546,64	$ 561,33	$ 1 003,81	$ 973,58	$ 229,92		$ 453,36
2007	$ 1 666,58	$ 654,82	$ 1 293,14	$ 1 006,41	$ 290,51		$ 472,74
2008	$ 1 785,23	$ 791,70	$ 1 281,48	$ 1 062,56	$ 154,87		$ 508,94
2009	$ 1 939,54	$ 766,41	$ 1 215,33	$ 1 035,92	$ 173,21		$ 528,90
2010	$ 2 087,80	$ 939,81	$ 1 277,52	$ 1 621,40	$ 213,74	$ 1 548,26	$ 544,71
2011	$ 2 272,00	$ 1 085,50	$ 1 486,59	$ 1 667,48	$ 170,90	$ 1 658,15	$ 578,04
Jun-12	$ 2 404,71	$ 1 187,83	$ 1 634,30	$ 2 264,72	$ 229,55	$ 1 705,93	$ 586,18

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

Gráfico N.º 3
Estimación de ingresos mínimos para el pago del crédito promedio por entidad, aplicando índice del 30% de ingresos para el pago del crédito



Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

El gráfico precedente ilustra el ingreso que una familia debería tener para pagar la cuota del crédito promedio de las entidades, así mismo se grafica el costo de la canasta básica de diciembre del año correspondiente. El cálculo del monto de ingresos se lo realizó en un escenario en el cual se consideró: 1) para cada año, la tasa de interés máxima establecida por el BC para el crédito para vivienda, 2) un plazo estimado de pago de 10 años en todos los casos; 3) un supuesto de que el pago de un crédito para vivienda pueda afectar máximo el 30% del ingreso familiar. El cuadro constituye una modelización que permite ver que las familias con ingresos bajo el costo de la canasta básica estarían excluidas del sistema financiero formal, salvo en el caso de la banca pública, sin embargo su cartera de vivienda es marginal, no alcanza ni el 1 por mil de la cartera de vivienda de todo el sistema, y corresponde apenas a 67 créditos otorgados en 2011 y a 54 entre enero y junio de 2012, que son realmente marginales con relación a los 17 937 operaciones del sistema en 2011 y a las 7 735 correspondientes al período entre enero y junio de 2012.

Las familias de bajos ingresos están excluidas de los mercados formales de vivienda, pues una de las dificultades más duras de sortear es el acceso a crédito. Se estima que más del 40% de viviendas en las ciudades se construye por gestión o intervención directa de los usuarios, sin crédito formal, sin asesoría técnica adecuada ni los permisos municipales correspondientes.

Además de las instituciones privadas reguladas, en el espectro de las instituciones financieras, están las cooperativas de ahorro y crédito adscritas a la Dirección Nacional de Cooperativas (DINACOOP) del Ministerio de Inclusión Económica[1]. No existe una dato certero, ni actualizado, sobre el número de cooperativas adscritas al MIES, según información publicada por esta institución en su página web en abril de 2009, el número de cooperativas de ahorro y crédito era 1 221, actualmente se estima que las activas bordean los mil. Tampoco existe ningún dato en relación al monto de cartera de estas entidades y a las líneas de crédito gestionadas. Se estima que son las instituciones no reguladas por la SBS (cooperativas de ahorro y crédito, cajas de ahorro y organizaciones no gubernamentales) las que usualmente están más cerca de las familias de menores ingresos.

Programa Paso a Paso

El Centro de Investigaciones CIUDAD (Ecuador)[2] y DESCO (Perú)[3], con el apoyo de IEPALA (España) y KATE (Alemania), lograron una contribución de la Unión Europea para llevar adelante el proyecto Paso a Paso, "Financiamiento sucesivo para vivienda progresiva" (2001-2005), el cual

1 Según información publicada en la página web del MIES: www.inclusion.gob.ec, en la sección noticias, consultada el 28 de septiembre de 2012, "la administración, control y regulación de todo el sistema cooperativo del país pasará de la Dirección Nacional de Cooperativas (DNC) del Ministerio de Inclusión Económica y Social a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, desde octubre." En el proceso de traspaso está contemplada la actualización de la información que permitirá tener una idea cabal del número de entidades.

2 El Centro de Investigaciones CIUDAD es una ONG sin fines de lucro con personería jurídica desde 1977. Su misión es contribuir al ejercicio del derecho a vivir bien en la ciudad, en condiciones justas y democráticas. Promoviendo el debate y actuando sobre la problemática urbana y regional, contribuye al desarrollo del pensamiento crítico, a la formulación de políticas alternativas para la gestión local y al fortalecimiento de actores sociales e institucionales.

3 DESCO (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo) es una organización no gubernamental de desarrollo que se ubica en la sociedad civil peruana, con 41 años de trabajo al servicio de la promoción del desarrollo social y del fortalecimiento de las capacidades de los sectores excluidos del Perú.

pretendió, a través del microcrédito, capacitación y asesoría para facilitar la construcción de viviendas para familias de escasos recursos.

El proyecto estuvo previsto para desarrollarse en Quito y Lima, con posibilidades de extensión a otras ciudades de los respectivos países. A partir de junio de 2005, DESCO y CIUDAD obtuvieron un fondo donado por la Unión Europea con el compromiso de mantenerlos en operación con el mismo fin para el cual fueron creados. Cada entidad ejecutante establecería, a partir de entonces, la estrategia pertinente para cumplir con este mandato. La decisión institucional de CIUDAD fue buscar la consolidación del fondo y su sostenibilidad.

En esta línea, en 2004, CIUDAD / proyecto Paso a Paso Ecuador recibió un apoyo de la Diputación y el Ayuntamiento de Valencia, y, entre 2006 y 2010, importantes contribuciones adicionales de la Generalitat Valenciana (GV), en el marco de proyectos de cooperación presentados por ACSUD-Las Segovias. Posteriormente, en 2008, Paso a Paso consiguió un apoyo no reembolsable y un crédito del BID, lo cual ha contribuido al fortalecimiento del fondo y al desarrollo de las actividades complementarias de promoción, crédito, capacitación e incidencia política.

Los aportes mencionados han favorecido la consolidación de Paso a Paso (programa en el sentido de que articula varios proyectos simultáneos), el crecimiento del fondo rotativo y un mayor impacto de las acciones. Sin embargo, el objetivo de sostenibilidad no se ha logrado aún, aunque se han dado importantes avances al respecto.

Objetivo general

Contribuir a la solución de la problemática habitacional de las familias de menores ingresos a través de la implementación de una intervención piloto replicable que aporte elementos para la construcción de una política habitacional democrática, sostenible y sustentable.

Objetivos específicos

- Facilitar que familias de bajos ingresos accedan a una vivienda digna.
- Contribuir a la construcción de una política habitacional inclusiva.

Componentes de la intervención

- *Fondo rotativo y crédito*. Facilita a las familias ingresar a programas de vivienda, apalanca créditos mayores del sistema financiero formal y agilita la tramitación del subsidio estatal para vivienda.
- *Capacitación*. Cualifica las capacidades de las organizaciones sociales y de los usuarios del crédito para la adecuada inserción en los procesos de crédito y adquisición de la vivienda, y contribuye a la convivencia más armónica y a la capacitación de líderes sobre la temática habitacional.
- *Cabildeo e incidencia política*. Asegura la canalización de aportes del sector público y privado para los programas habitacionales que promuevan la emulación de la experiencia y contribuyan a la formulación de una política social de vivienda de largo aliento.

Elementos claves del programa

- *Focalización hacia sectores más vulnerables*. El proyecto prioriza el trabajo con familias cuyo ingreso está bajo la línea de pobreza (ingresos inferiores al costo de la canasta básica). Asimismo, enfatiza el apoyo a organizaciones con mayor presencia de mujeres.
- *Trabajo priorizado con población organizada*, sin excluir la implementación de programas con población no organizada.
- *Aprovechamiento de oportunidades del contexto*, en especial la vigencia del Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV) del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), lo cual incluye la apertura de instituciones privadas (financieras y empresas de la construcción) con visión social.

- *Alianzas estratégicas*. La concertación de múltiples actores para atención a sectores de bajos ingresos, lo cual se realiza con el Estado central, gobiernos locales, organizaciones sociales, entidades financieras, empresas privadas de construcción, y a través de tarifas especiales por servicios de cobro a empresas.
- *Enfoque más allá de la vivienda*. El programa Paso a Paso participa en el colectivo Contrato Social por la Vivienda, que se creó en septiembre de 2005 como un espacio de análisis, propuesta y veeduría ciudadana sobre temas relacionados con la política habitacional. Veintisiete instituciones y organizaciones participan en dicho contrato.

Fechas claves

- Marzo 2001: inicio del proyecto con apoyo de UE – KATE e IEPALA.
- Febrero 2004: apoyo de ACSUD – Diputación y Ayuntamiento de Valencia.
- Junio 2005: eliminación de la partida para el SIV en la proforma presupuestaria para 2006.
- Julio 2005: conformación del Contrato Social por la Vivienda (CSV).
- 2006: restitución parcial de partida para el SIV con un presupuesto de cuatro millones (el año precedente la asignación fue de 16 millones).
- Febrero 2006: apoyo ACSUD – Generalitat Valenciana.
- Octubre 2006: suspensión de pagos de ese corte por cuestionamiento de resultados de la adjudicación, realizado por el CSV.
- Enero 2007: cambio de gobierno.
- Febrero 2007: apoyo ACSUD – Generalitat Valenciana, segunda fase.
- Primer trimestre 2007: elevación del monto del bono, de 1 800 a 3 600.
- Noviembre 2007: instalación de la Asamblea Nacional Constituyente.
- Febrero 2007: apoyo ACSUD – Generalitat Valenciana, tercera fase.
- Febrero 2008: apoyo del BID.
- Septiembre 2008: referéndum aprobatorio de la nueva Constitución Nacional.

- 2009: retrasos en el pago de bonos.
- Marzo 2009: elevación del bono de la vivienda, de 3 600 a cinco mil para familias de primer y segundo quintil de ingresos.
- Noviembre 2009: elevación del bono a cinco mil para viviendas de hasta sesenta mil e ingresos de hasta dos mil.
- Abril 2011: calificación para operar recursos de crédito del Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria -PNFPEES.

Estrategias

Para lograr el acceso de las familias de bajos ingresos a una vivienda adecuada, las estrategias pueden resumirse en las siguientes:

a. Aprovechar la existencia del SIV, contribuyendo a la focalización del bono para vivienda nueva hacia familias de bajos ingresos.
b. Facilitar el acceso a vivienda de calidad –pero de costo accesible– a través de alianzas con empresas de la construcción que tengan una visión social.
c. "Iniciar" a las familias en el proceso de crédito, a través de la concesión paulatina de créditos, acorde con sus condiciones socioeconómicas.
d. Enfatizar en la incidencia política a través de la articulación de los actores en un espacio permanente.

El bono de la vivienda

En 1998, el Estado ecuatoriano implantó, en el marco de un convenio con el BID, el Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV), ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), sistema que contemplaba subsidios no reembolsables para vivienda urbana nueva y para mejoramiento de vivienda urbana, y un bono de vivienda rural, con montos de 1 800, 750 y 500 dólares, respectivamente –en ese entonces.

El SIV tuvo sus tropiezos en 2005, cuando, sin ninguna explicación ni argumento público expreso, se eliminó la partida presupuestaria para financiar los bonos de 2006. La movilización social y el cabildeo del entonces incipiente colectivo Contrato Social por la Vivienda contribuyeron a la restitución parcial de la partida presupuestaria en el presupuesto definitivo de 2006: se asignaron inicialmente cuatro millones de dólares, aunque en la reasignación se llega a poco más de 10 millones de dólares; la partida correspondiente al año anterior había sido de 16 millones y la ejecución de 17,6 millones.

Una de las ofertas de campaña electoral del economista Rafael Correa fue la duplicación del bono de la vivienda. Una vez en el poder, con una ganancia marcada por una amplia mayoría en la segunda vuelta, el flamante presidente Correa duplicó el bono para vivienda urbana nueva, elevó notoriamente el bono para vivienda rural (de 500 dólares a 3 600 dólares, igualándolo al urbano), duplicó el bono de mejoramiento habitacional y creó el bono para titularización. En 2008 se eleva nuevamente el bono estableciéndose un bono escalonado de entre 2 400 y cinco mil dólares, corresponde a ese año la mayor inversión en bonos (llegando a la cifra inusitada de cerca de 400 millones). A partir de ese año la inversión y el número de bonos decaen notablemente, creando inestabilidad y merma de credibilidad en el sistema.

Dado el peso que tiene el bono en el financiamiento de las viviendas de las familias de bajos ingresos (llega a representar hasta el 40%), la estrategia de Paso a Paso se concretó en:

- desarrollar acciones tendientes a reivindicar y fortalecer el bono como política de Estado en beneficio de los sectores de menores ingresos;
- difundir los beneficios del bono entre las organizaciones populares de vivienda; y
- apoyar a familias de bajos ingresos para cumplir con aquellos requisitos exigidos por el SIV para el bono y que resultaban difíciles para las familias (ahorro previo, contrato compra-venta de una vivienda calificada por el MIDUVI y el municipio respectivo, y compromiso de una entidad financiera de que se les otorgaría un crédito para completar el financiamiento complementario requerido para su vivienda).

Vivienda

El objetivo esencial del programa es facilitar el acceso a vivienda digna a las familias de bajos ingresos. La vivienda digna (o adecuada), tal como se especifica en la Observación general N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el cual supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales signado por el Estado ecuatoriano, debe cumplir los requisitos de seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, posibilidad de manutención, habitabilidad, asequibilidad, ubicación adecuada y adecuación cultural.

En noviembre de 2002, expertos en el tema de la vivienda en Nairobi, reunidos para discutir sobre indicadores urbanos, definieron elementos adicionales que debían considerarse en relación a la vivienda adecuada: durabilidad de la unidad habitacional y área suficiente para vivir. La aspiración de las instituciones y organizaciones sociales articuladas en las propuestas habitacionales promovidas por Paso a Paso es, justamente, lograr que las familias pobres puedan acceder a una unidad habitacional que cumpla las características mencionadas. Los planes arquitectónicos y urbanos deben responder a este ideal y son posibles por el involucramiento en este empeño de empresas constructoras privadas o sociales con visión social y con una concepción urbana estética de calidad.

Por otro lado, como se ha manifestado en la investigación exploratoria realizada con dirigentes de las organizaciones sociales con las que trabajamos, "la familia solo se decide a endeudarse si ve que la casa es buena" (Entrevista a Martha Anchaluisa[4]).

Para poder responder a esta expectativa de vivienda de calidad, la estrategia de Paso a Paso se resume en:

- Convenios con empresas privadas de la construcción dispuestas a minimizar la tasa de ganancia y a establecer subsidio cruzado, lo que permite aprovechar economías de escala y transferir determinados costos empresariales a otros segmentos de la población.

4 Dirigente de la asociación Mujeres Luchando por la Vida. Entrevista abril 2010.

- Diálogo y apoyo a las organizaciones pro vivienda para la elección de las mejores alternativas constructivas y financieras.
- Promoción de conjuntos de vivienda que permitan bajar el impacto del costo del suelo en las unidades de vivienda y que contribuyan a la densificación de las ciudades desde el punto de vista urbano.
- Desarrollo de talleres de convivencia y fortalecimiento organizativo en los condominios.

Iniciar a las familias en el proceso de crédito

A partir de un muestreo realizado, se estima que alrededor del 60% de las familias que acceden a los programas habitacionales promovidos por Paso a Paso no ha solicitado anteriormente un crédito en institución financiera alguna, y, obviamente, ninguna de ellas ha realizado un crédito hipotecario[5]. De allí que la estrategia congruente haya sido el otorgamiento de un crédito inicial para completar el ahorro exigido como uno de los requisitos para el otorgamiento del bono de la vivienda, el mismo que, además, permitiera tanto a CIUDAD como a las propias familias probar la adecuación del mismo a su capacidad de pago. Las acciones del programa Paso a Paso en torno al componente crédito se resumen en las siguientes:

- Asesoría a las familias y organizaciones en los planes de financiamiento de las viviendas.
- Implementación de líneas de microcrédito accesible (a las tasas de mercado reguladas por el Banco Central) que incluyen a las familias en el mercado financiero.
- Convenios con la banca ética para ampliar la oferta de crédito.
- Implementación de línea de crédito hipotecario (a la tasa de mercado regulada por el Banco Central).
-

5 De la sistematización de los clientes nuevos Paso a Paso 2009-2012, el 59% no había realizado crédito en ninguna institución; del 41% que si lo hicieron el 30% habían realizado créditos previos en otra IFI y el 11% en Casas Comerciales.

- Desarrollo de acciones de difusión y sensibilización con organizaciones sociales, organismos estatales y entidades de cooperación para el desarrollo, con el fin de promocionar las potencialidades e impactos sociales que puede tener la generalización de líneas de crédito adecuadas para vivienda social.

Enfatizar en la incidencia política

El éxito de un proyecto piloto implica ser efectivo, eficiente y aleccionador, pero esto no es suficiente si lo que se busca es contribuir a la solución de la problemática habitacional de las familias de bajos ingresos. La respuesta para ello es el salto de escala, la transformación de las pequeñas victorias en políticas públicas, lo cual no es fácil, pero hacia allá había y habrá que apuntar nuestras acciones.

En esta línea, a mediados de 2005, cinco entidades y organizaciones que trabajaban en el tema habitacional[6] se juntaron para defender la continuidad del sistema de subsidios como una política de Estado, ante la eliminación de la partida presupuestaria del mismo en la proforma del presupuesto nacional para 2006. Esta articulación coyuntural constituyó el germen de una alianza permanente que se cristalizó en el Contrato Social por la Vivienda, espacio de la sociedad civil que actualmente aglutina a 27 instituciones y organizaciones que desarrollan actividades vinculadas a la vivienda social[7].

6 Organizaciones e instituciones articuladas inicialmente al Contrato Social por la Vivienda: Foro Urbano y Mujeres Luchando por la Vida, CIUDAD – Paso a Paso, Hábitat para la Humanidad, Coop. CCQ (actual Coop. CCP), ONU-Hábitat y profesionales independientes, entre ellos el arquitecto Alberto de Guzmán (ex coordinador del SIV).

7 Organizaciones sociales de segundo grado: CONBADE, Confederación Nacional Campesina (CNC) "Eloy Alfaro", Foro Urbano.
Organizaciones sociales de primer grado: Asociación de Mujeres Luchando por la Vida, Asociación de Vivienda Alianza de Mujeres, Asociación Vida Vivienda CONFEUNASSC, Asociación de Vivienda Paseos del Pichincha, Acción por la Vida / Red de Vivienda.
Organizaciones no gubernamentales y fundaciones: AESCO-Ecuador, Asociación Solidaridad Acción (ASA), Asociación Cristiana de Jóvenes, Centro de Investigaciones CIUDAD, ECOSUR, Fundación Hogar de Cristo, Fundación Mariana de Jesús, FUNHABIT, Grupo Social FEPP, Hábitat Para la Humanidad Ecuador, Somos Ecuador.

Logros

Los logros alcanzados entre enero de 2001 y junio de 2012 se resumen en los puntos que siguen:

Cobertura geográfica

Se ha apoyado a 36 programas habitacionales[8] construidos por Eco & Arquitectos en siete ciudades del país: Quito, Riobamba, Alausí, Cotacachi, Ibarra, Santo Domingo de los Tsáchilas y Tulcán.

Entrega de viviendas

Número de familias que ingresaron a programas de vivienda: 1 481.
Número de familias a las que se ha entregado la vivienda: 1 047.
Número de familias con vivienda por entregar: 434.

Instituciones privadas: Cámara de la Construcción de Quito (CCQ), Compañía de Vivienda Provincial S.A. COVIPROV, Cooperativa de ahorro y crédito Construcción, Comercio y Producción CCP (antes CCQ), Cooperativa de ahorro y crédito FOND Vida, Eco & Arquitectos y Taller 3 Constructora (constructoras privadas).
Institutos de investigación universitaria: Instituto de Planificación Urbana y Regional (IPUR) (Facultad de Arquitectura de la Universidad Guayaquil).
Organismos de cooperación internacional: ONU-Hábitat.
Profesionales independientes: soc. María Elena Acosta, arq. Ximena Almeida, soc. Sonia Cárdenas, abg. Rodrigo Calvachi, arq. Alberto de Guzmán, arq. Ana Solano, ing. Álvaro Encalada (Contrato Social por la Vivienda, 2010).

8 En Quito: San Juan Bosco, Equinoccio Azul, Nuevo Horizonte, Jardines de Marianitas 1, Jardines de Marianitas 2, Balcón Andino, Balcones de Guamaní, Valle Sol 1, Valle Sol 2, Porto Bonanza, La Valenciana 1, La Valenciana 2, La Valenciana 3, Ciudad Serrana, Albazul 1, Albazul 2, Albazul 3, Albazul 5, Sierra Mirador, Alborada 1, Vallermosso, Bambú, Mirador del Paraíso, El Aromo, El Poblado. En Riobamba: Manuelita Sáenz. En Alausí: Nuestra Señora de Guadalupe I, Nuestra Señora de Guadalupe II y Nuestra Señora de Guadalupe III. En Cotacachi: Los Arupos 1, Los Arupos 2, Los Arupos 3 y Los Arupos 4. En Santo Domingo de los Tsáchilas: El Manantial. En Tulcán: Mirador del Valle. En Ibarra: Altos de Caranqui.

Focalización del bono para la vivienda

Se apoyó el trámite para la consecución del subsidio estatal para vivienda a través del crédito Paso a Paso y la asesoría y seguimiento impartido por las constructoras Eco & Arquitectos y Taller 3 Constructora, con las que trabaja el proyecto. Postularon 1 469 familias. Los resultados son: 1 235 familias aprobadas con el bono de la vivienda, 189 familias con trámite para el bono iniciado y 45 familias con trámite negado.

Democratización del crédito

Paso a Paso ha concedido 2 765 créditos: 2 043 microcréditos para iniciar el proceso de acceso a vivienda o para pagos adicionales (acometidas escrituras de las familias que obtuvieron su vivienda) y 722 créditos hipotecarios (corte a junio 2012).

El 81% de familias que accedieron a los créditos se encuentra bajo la línea de pobreza. Si descomponemos esta clasificación, tenemos que el 33% de las familias tenía ingresos familiares mensuales bajo el costo de la canasta vital, y el 48% tenía ingresos entre el costo de la canasta vital y el costo de la canasta básica. Finalmente, se ha atendido a 19% de familias con ingresos ligeramente superiores al costo de la canasta básica, es decir, no pobres.

Tres entidades financieras concedieron créditos hipotecarios a las familias con programas habitacionales auspiciados por Paso a Paso: la Cooperativa CCP (anteriormente CCQ), regulada por la Superintendencia de Bancos y Seguros; la Cooperativa Fondvida, adscrita al MIES; y el Banco de Guayaquil, banco privado que otorgó 25 créditos a familias de Alausí gracias a gestiones realizadas por la propia organización popular.

Equidad de género

El 62% de los créditos Paso a Paso se ha otorgado a mujeres y el 38%, a hombres.

Apalancamiento de recursos del sector público y privado

Entre 2001 y junio 2012 se ha movilizado 14,5 millones de dólares para financiar vivienda de interés social: 4,2 millones de fondos públicos a través del bono de la vivienda, 2,6 millones de ahorro previo de las familias, 2,1 millones de crédito de entidades financieras y crédito directo de la constructora, y 5,7 millones de crédito Paso a Paso.

Los municipios de Cotacachi y Alausí contribuyeron con la habilitación urbana de los terrenos y/o zonas aledañas a los programas habitacionales. La Municipalidad de Tulcán facilitó el acceso a terrenos a familias de bajos ingresos.

Una mirada analítica al crédito Paso a Paso

De las familias clientes de Paso a Paso, cerca del 60% no había accedido anteriormente a créditos en ninguna institución. Existen limitaciones objetivas y subjetivas para que las familias pobres soliciten créditos.

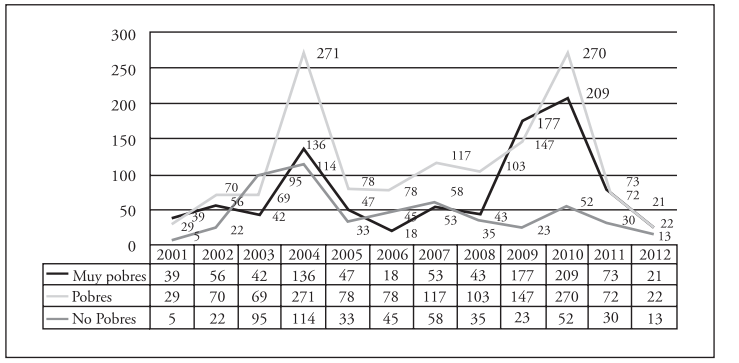
Cuando indagamos entre los dirigentes sobre las razones de la no incorporación de las familias a los circuitos financieros de crédito, la respuesta hizo mención al "miedo" de endeudarse y no poder pagar, lo que refleja una voluntad potencial de buen pago.

Las familias logran superar esa limitación subjetiva cuando el objetivo es importante para sus vidas: "se arriesgan por la casa". Efectivamente, tomando en cuenta que el crédito para vivienda es de largo plazo, asumir un crédito implica un riesgo, tomando en cuenta la fragilidad de las economías familiares (bajos ingresos e inestabilidad laboral), pues las condiciones objetivas pueden echar al trasto su intención de pagar.

En la mayoría de casos, ingresar a Paso a Paso ha significado, para la familia, una redefinición de la estrategia de generación de ingresos y de manejo del gasto, lo cual implica mayores jornadas laborales, la incorporación de miembros de la familia al trabajo remunerado, implementación de microempresas o "ventas" y, por otro lado, ahorro mediante estrategias de solidaridad entre la familia ampliada.

Las cuotas que pagan las familias por el crédito hipotecario oscilan entre 81,45 dólares (Programa Alba Azul 1, en Quito) y 157,62 dólares (Programa Alborada, San Antonio de Pichincha, Quito), lo que representa alrededor del 30% del ingreso familiar; y, comparativamente con lo que vienen pagando de arriendo ello representa entre el 150% y el 80% de lo que pagan de arriendo cuando inician en el proyecto. El plazo del crédito hipotecario inicialmente era de entre 48 y 60 meses, hasta 2009; entonces se extendió a 72 meses, y en 2010 a 84 meses con la finalidad de alcanzar a población más pobre. Los plazos se definen en cada caso de acuerdo a la capacidad de pago de las familias.

Gráfico N.º 4
Crédito Paso a Paso: número de créditos por condición de pobreza[9] y por año (2001-2012)



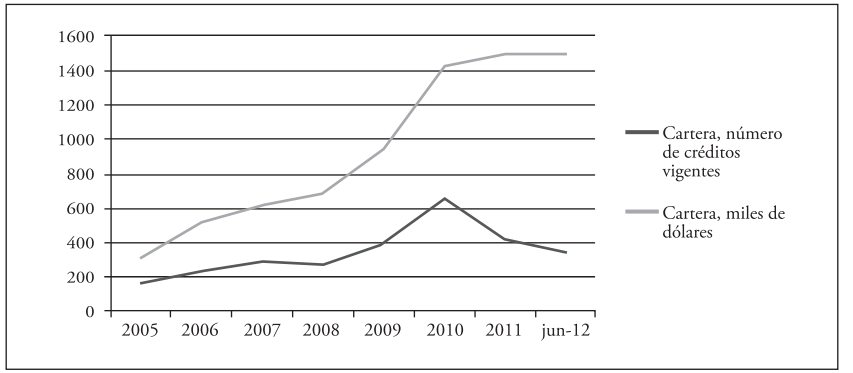
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Muy pobres	39	56	42	136	47	18	53	43	177	209	73	21
Pobres	29	70	69	271	78	78	117	103	147	270	72	22
No Pobres	5	22	95	114	33	45	58	35	23	52	30	13

Fuente: Centro de Investigaciones CIUDAD – base de datos Programa Paso a Paso (junio 2012)

9 Muy pobres: ingresos familiares bajo el costo de la canasta vital. Pobres: ingresos familiares bajo el costo de la canasta básica y sobre el costo de la canasta vital. No pobres: ingresos familiares ligeramente superiores al costo de la canasta básica. El costo de las canastas básica y vital es establecido por el INEC, en el año respectivo.

El monto global de crédito colocado tiene una clara tendencia de crecimiento, aunque se ha estancado en el último año, su crecimiento corresponde a los recursos conseguidos de la cooperación internacional.

Gráfico N.º 5
Crédito Paso a Paso: cartera en miles de dólares y número de créditos (2001-2012)



Fuente: Centro de Investigaciones CIUDAD – base de datos programa Paso a Paso (junio 2012)

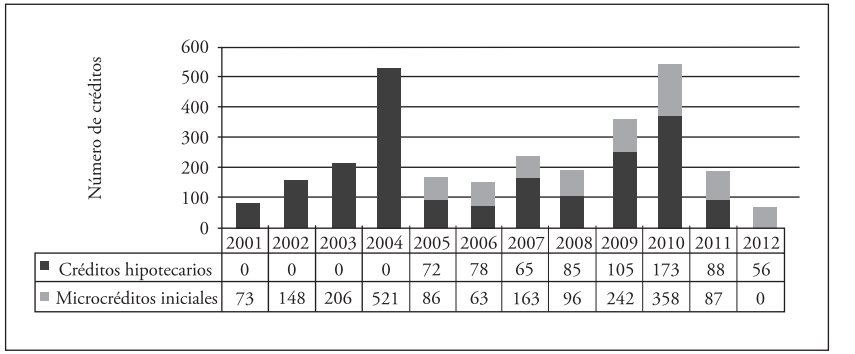
Hasta 2004 Paso a Paso solo otorgaba microcréditos iniciales. Los pocos créditos hipotecarios que se dieron se otorgaron a aquellas familias que: a) no podían ser atendidas por las entidades financieras asociadas al programa, porque se trataba de familias de ciudades en las cuales ni la Cooperativa CCP ni la Cooperativa Fondvida tenían sucursales, o b) no calificaban por sus bajos ingresos e inestabilidad laboral, como fue el caso de cuatro familias de Alausí, donde fue el Banco de Guayaquil el que dio el crédito hipotecario al resto de miembros de su organización.

Los altos y bajos que se observa en el número de créditos otorgados por año están relacionados fundamentalmente con los avatares del otorgamiento de bonos, variable que incide tanto en la oferta de vivienda por parte de los constructores como en la demanda de las familias que, sin la certidumbre del bono, difícilmente se lanzan a la "aventura" del crédito.

Entre 2005 y 2006 se observa una disminución de los montos colocados, pero, sobre todo, un descenso muy pronunciado del número de

créditos iniciales debido a la coyuntura de incertidumbre marcada por la eliminación de la partida de bonos en el presupuesto nacional en junio de 2005 y la suspensión de los llamados a postulación. El descenso de 2008 responde al retraso de los pagos de bonos, el despunte de 2009 y 2010, al impulso del sistema de subsidios, y el descenso de 2011 y 2012 a la no apertura de nuevas postulaciones del bono.

Gráfico N.º 6
Paso a Paso: créditos hipotecarios y microcréditos iniciales, número por año (2001-2012)



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Créditos hipotecarios	0	0	0	0	72	78	65	85	105	173	88	56
Microcréditos iniciales	73	148	206	521	86	63	163	96	242	358	87	0

Fuente: Centro de Investigaciones CIUDAD – base de datos programa Paso a Paso (junio 2012)

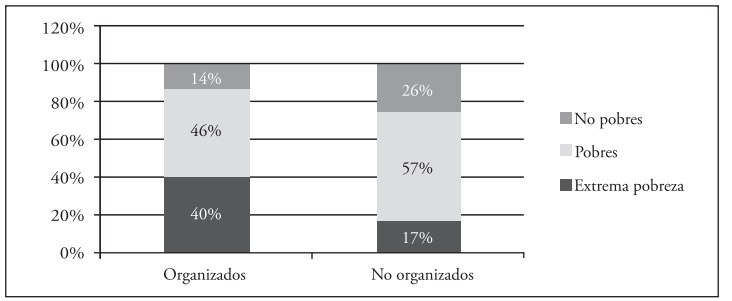
En 2004 se inició formalmente la línea de créditos hipotecarios, con un aporte de fondo conseguido de la Diputación y del Ayuntamiento de Valencia, posteriormente fortalecido con otros de la Generalitat Valenciana y, finalmente, con un crédito del BID. Dicha línea de crédito se instauró ante la dificultad de las familias de más bajos ingresos para conseguir un crédito hipotecario, y considerando que, precisamente estas, eran aquellas a las que el programa pretendía dar prioridad. Efectivamente, a partir de 2007 observamos una mejor focalización de los otorgamientos gracias a la línea de crédito hipotecario, pero también debido al acuerdo llegado entre los actores (empresa constructora, organización social y programa) de bajar el área de la vivienda –sin desmejorar la calidad– para tener una oferta alternativa para los más pobres. Esta estrategia se vio complementada con

la elevación del bono de la vivienda, en marzo de 2009, para las familias de los quintiles 1 y 2[10].

Si para el análisis cruzamos las variables pobreza y pertenencia a organización, los resultados revelan que la segunda facilita que más familias en extrema pobreza accedan al crédito, en comparación con los grupos no organizados.

Según entrevistas realizadas, la mayoría de las familias organizadas no hubiera accedido a la vivienda que tienen sin el apoyo de la organización que les ayudó a "llegar a acuerdos con la constructora y con Paso a Paso", a que estos acuerdos se cumplan y a que se asuman responsabilidades mutuas. Las familias creen que la negociación en grupo es más beneficiosa, pues así se logran más "concesiones". La organización apoya a las familias para vencer la desconfianza en las instituciones. Ante la pregunta de si las familias volverían a realizar otro crédito en otra entidad financiera luego de esta experiencia, la respuesta es positiva en todos los casos, aunque la mayoría señala que priorizaría el crédito para mejorar su vivienda o ampliarla, y que preferiría hacerlo con Paso a Paso, "porque es más rápido, menos dificultoso y brinda más confianza".

Gráfico N.º 7
Clientes Paso a Paso: organizados y no organizados por niveles de pobreza



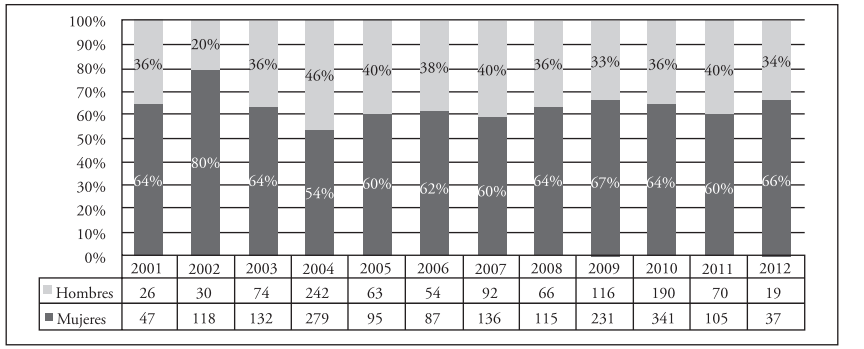
Fuente: Centro de Investigaciones CIUDAD – base de datos programa Paso a Paso (junio 2012)

10 Si bien la elevación del bono para vivienda nueva a cinco mil dólares fue concebido para apoyar a los quintiles de menores ingresos, en noviembre del mismo año se creó un bono del mismo valor orientado a otros segmentos: viviendas de hasta sesenta mil dólares e ingresos de hasta 2 040 dólares; medida del Gobierno asumida con la finalidad de dinamizar la economía en el contexto de crisis internacional.

Si pasamos una mirada por la titularidad del crédito desde el punto de vista de género, se advierte que la primacía femenina se mantiene. El año pico de la misma fue 2002, cuando Paso a Paso auspició un programa de vivienda para una organización de mujeres (Mujeres Luchando por la Vida).

La titularidad femenina del crédito no implica necesariamente la jefatura femenina del hogar. Las mujeres asumen el largo y no necesariamente fácil trámite de acceso a vivienda (información, organización, postulación al bono, trámites del microcrédito inicial, trámites del crédito hipotecario, participación en los talleres informativos y de condominio, etc.) porque aparentemente sus condiciones de inserción laboral más precaria se lo permiten, pero sobre todo por el interés especial que tienen en conseguir una casa propia. El resultado final de este emprendimiento es un evidente empoderamiento y la elevación de la autoestima de las mujeres al interior del hogar y el condominio.

Gráfico N.º 8
Número de créditos Paso a Paso, por género del titular del crédito



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hombres	26	30	74	242	63	54	92	66	116	190	70	19
Mujeres	47	118	132	279	95	87	136	115	231	341	105	37

Fuente: Centro de Investigaciones CIUDAD – base de datos programa Paso a Paso (junio 2012)

Finalmente, si observamos el manejo del crédito y el comportamiento de la cartera Paso a Paso, notamos que, con una tasa de interés similar a la del mercado, se mantiene una mora de 0,2% en la cartera hipotecaria. La tasa de mora correspondiente en el conjunto del sistema es de 2,3%, en las cooperativas reguladas 1,7% y en los bancos 2,2% (dato a junio 2012).

Cuadro N.º 18
Ecuador- entidades financieras y programa Paso a Paso: mora en cartera de vivienda según tipo de entidad

Año	Bancos privados	Cooperativas	Mutualistas	Sociedades financieras	Banca pública	Total sistema	Paso a paso
2002	6,4%	2,2%	2,4%	4,0%	26,6%	7,8%	
2003	4,7%	2,5%	3,9%	5,7%	61,4%	6,5%	
2004	2,7%	2,5%	3,4%	3,2%	50,7%	3,6%	
2005	1,6%	2,1%	4,4%	2,7%	48,6%	2,6%	0,0%
2006	1,4%	1,8%	5,0%	3,4%	25,8%	2,4%	0,0%
2007	1,3%	1,9%	4,0%	3,8%	19,9%	2,0%	0,0%
2008	1,3%	2,2%	4,5%	4,7%	21,7%	2,0%	0,0%
2009	1,5%	2,6%	3,2%	3,5%	11,6%	1,9%	0,1%
2010	1,5%	2,0%	3,5%	10,9%	4,5%	1,8%	0,3%
2011	1,7%	1,6%	2,2%	13,2%	3,9%	1,8%	0,2%
2012	2,2%	1,7%	3,2%	11,9%	5,7%	2,3%	0,2%

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012), SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012) y Centro de Investigaciones CIUDAD, base de datos programa Paso a Paso (agosto 2012)

Una mirada analítica a la capacitación

Con el objetivo de fortalecer la capacidad de la sociedad civil ecuatoriana para articularse y participar activamente en la definición de las políticas públicas y garantizar la sostenibilidad social de las acciones llevadas a cabo, el programa Paso a Paso mantiene un componente de capacitación destinado tanto a los beneficiarios de crédito del programa como a líderes comunitarios, funcionarios, autoridades públicas y demás representantes de la sociedad civil involucrados en la problemática del hábitat y la vivienda.

Para lograr este objetivo, el programa ha desarrollado tres niveles de capacitación:

- *Cursos nacionales*. Tienen el fin de contribuir a definir lineamientos generales para la política habitacional a través del intercambio de experiencias, nacionales e internacionales, y una amplia participación de los diversos actores de la sociedad civil.
- *Talleres temáticos.* Buscan analizar de manera más profunda y particular temas relacionados con la política habitacional, junto con autoridades, especialistas y líderes representativos de la sociedad civil, con la finalidad de construir propuestas específicas. Los principales temas trabajados en este formato han sido: rol de los municipios, financiamiento de vivienda, el Sistema de Incentivos de Vivienda, vivienda rural, desarrollo tecnológico, propuestas para una ley de hábitat y vivienda, y gestión de suelo.
- *Talleres de condominio*. Se encuentran orientados a las familias que han adquirido sus viviendas a través del programa Paso a Paso y tienen la finalidad de facilitar la convivencia entre vecinos, a través de la difusión de los contenidos de la Ley de Propiedad Horizontal que rige en los conjuntos habitacionales y una sensibilización acerca de la importancia de una convivencia armónica.
- *Talleres de promoción sensibilización.* Se trata de talleres informativos sobre los programas habitacionales a ofertarse. Se desarrollan a través de convocatoria realizada por organizaciones sociales interesadas, empresas, o demandantes particulares convocados por Paso a Paso. Se puntualiza la oferta como resultado de alianzas estratégicas que pretenden atender la demanda de vivienda de las familias de menores ingresos, con respuestas accesibles, de calidad y que involucran la corresponsabilidad de las familias tanto en el pago del crédito como en la convivencia futura.

Cuadro N.º 19
Resumen de participantes en cursos y talleres organizados por el programa Paso a Paso (2001-2012)*

Resumen de cursos y talleres de capacitación	N.º de eventos	N.º de participantes	Hombres	Mujeres
Cursos nacionales (tres días)	16	953	582	371
Talleres temáticos (un día)	37	715	357	358
Talleres de condominio (un día)	7	256	77	179
Total	60	1 924	1 016	908

* No se han contabilizado los talleres de promoción y sensibilización.
Fuente: Centro de Investigaciones CIUDAD – base de datos programa Paso a Paso (junio 2012)

Cabe destacar la importante participación de los gobiernos seccionales, el gobierno central y las organizaciones sociales en los cursos nacionales, y las diferencias entre los porcentajes de participación de hombres y mujeres. Mientras la participación femenina es mayoritaria en los talleres de convivencia, en los talleres temáticos esta participación se equipara a la de los hombres, para volverse minoritaria en los cursos nacionales, donde la discusión tiene un mayor alcance. Esto refleja la discriminación de las mujeres para los cargos de representación social, pues las invitaciones a eventos nacionales están dirigidas a los directorios de las organizaciones e instituciones, que se encuentran conformados, en su mayoría, por hombres.

Conclusiones

El acceso a crédito es fundamental pero no es suficiente. Si el móvil para que las familias pobres se endeuden responsablemente es el "sueño de la casa", efectivamente el acceso a crédito no es suficiente si no va junto a la posibilidad de acceder a una vivienda buena y barata. Esto implica la necesidad de articular alianzas con sectores de la construcción (privado o comunitario) que garanticen ofertas de calidad a bajo precio. Las familias de bajos

ingresos están dispuestas a acceder a vivienda a través de crédito, siempre y cuando: a) la vivienda a ser adquirida sea valorada positivamente por ellas (balance calidad / precio), y b) se haya generado confianza por parte de las instituciones oferentes del crédito y la vivienda.

La organización es clave para democratizar el acceso al crédito. La organización social juega un rol fundamental en la convivencia y la sostenibilidad social del proceso de mejoramiento de la calidad de vida, en el cual la vivienda constituye un primer paso. También es un factor básico para la gestión del proceso habitacional (concertación del tipo de vivienda, calidad y costo, negociación del "paquete de crédito", apoyo a las familias en el "papeleo", exigencia de cumplimiento de plazos por parte de la constructora y de pagos por parte de los usuarios, etcétera).

Hay que desarrollar estrategias de sostenibilidad de la organización. Una vez que las familias acceden a la vivienda, en casi todos los casos –si no en todos–, los dirigentes manifiestan un deterioro de la organización. A este respecto, son testimonios comunes: "Muchas familias usan la organización por la reivindicación", "Las familias, como ahora tienen que pagar el crédito, tienen que trabajar más y no vienen a las reuniones", "Las familias han priorizado su casa", "Tampoco es que desaparece totalmente la organización, algunos de los socios sabemos que están participando ahora en la junta parroquial", etc.

Si bien es claro que la organización es importante para facilitar el acceso a vivienda de las familias, contradictoriamente, el logro del objetivo debilita a la organización. Es necesario desarrollar respuestas adecuadas que permitan la sostenibilidad de la organización tanto como canal de democratización del acceso a vivienda y crédito en concreto, cuanto como espacio de empoderamiento de los grupos sociales excluidos, para lograr una mayor incidencia en las políticas públicas del hábitat. De hecho, aunque suele producirse un deterioro de la organización "madre" luego del la entrega de las viviendas, se generan otro tipo de organizaciones relacionadas con la problemática de la convivencia y el mejoramiento del entorno barrial. De los procesos organizativos para acceder a vivienda surgen dirigentes y cuadros políticos con experiencia socio-organizativa que pasan a participar en los nuevos espacios organizativos.

La gestión de crédito por parte de las mujeres fomenta su empoderamiento. El hecho de que la mujer asuma la titularidad del crédito y, por ende, la gestión del proceso de adquisición de vivienda –aunque el hogar no necesariamente tenga jefatura femenina– genera un importante proceso de empoderamiento y elevación de autoestima.

La participación de las mujeres tiende a disminuir en los niveles superiores de la capacitación. En los espacios de capacitación, en términos generales, la participación por género tiende a ser igualitaria (54% hombres – 46% mujeres). Sin embargo, si analizamos los niveles de capacitación, observamos una presencia notablemente mayor de mujeres en los talleres de convivencia y una presencia notablemente mayor de hombres en los talleres nacionales. La participación de la mujer tiene limitaciones en los niveles "superiores" de la capacitación, reflejo de la mayor segregación de las mismas en los niveles de representatividad más latos, puesto que a los cursos nacionales se invita a los directivos de las organizaciones o instituciones.

La incidencia requiere un diálogo público, privado y comunitario. La participación social activa, crítica y constructiva permite la democratización y afinación de políticas y marcos regulatorios, con la perspectiva de que estos respondan prioritariamente a la demanda de los sectores más desfavorecidos y a la realidad y los contextos cambiantes.

La participación interactoral organizada permite fortalecer la interacción con el Estado, pero también desarrollar lazos de cooperación entre distintos actores de la sociedad (del sector comunitario y privado), para así afincar la responsabilidad del conjunto de la sociedad ante los problemas sociales.

Un buen gobierno solo es posible cuando hay capacidad de diálogo entre la sociedad civil y el Estado, y al interior de la sociedad civil. La gobernanza es más que la sola relación público-privado: es el conjunto de la sociedad diversa en comunicación y construcción de consensos. A la vez, el diálogo no es equitativo si no se democratizan el acceso a la información y las herramientas para la gestión pública.

La única garantía para la sostenibilidad social de propuestas y políticas sociales inclusivas es la participación social.

Hemos avanzado… pero tenemos nuevos retos:

a. Ampliar las alianzas estratégicas.
b. Conseguir el compromiso de los gobiernos locales (suelo urbanizado, ordenanzas, tramitología, legitimidad y corresponsabilidad).
c. Construir participativamente una política de vivienda y promulgar una ley de la vivienda, la ciudad y el hábitat.
d. Lograr la legitimidad y/o institucionalización de los espacios de participación y veeduría ciudadana.
e. Apoyar la organización social y la cualificación de la participación.
f. Desarrollar una estrategia de democratización de género en los niveles "superiores" de capacitación y cualificación para capacitación en los espacios de la cotidianidad.

Anexo 1
Apoyos y alianzas estratégicas que han hecho posibles los logros de Paso a Paso

- Cooperación internacional:
  BID
  Generalitat Valenciana
  Diputación de Valencia
  Ayuntamiento de Valencia
  Unión Europea
  ACSUD-Las Segovias
  Kate
  Iepala
- Constructoras:
  Eco & Arquitectos
  Taller 3
- Entidades financieras:
  Cooperativa Cámara de Comercio de Quito (CCCQ)
  Cooperativa Fondvida

Banco del Pichincha (servicio de pago a empresas, a costo subsidiado)
Banco de Guayaquil (crédito hipotecario para conjunto habitacional en Alausí)

- Organizaciones sociales:
  Cooperativa San Juan Bosco (Quito)
  Asociación de Mujeres Luchando por la Vida (Quito)
  Comité y Cooperativa Manuelita Sáenz (Riobamba)
  Comité Nuestra Señora de Guadalupe (Alausí)
  Foro Urbano (Quito)
  Asamblea de Unidad Cantonal (Cotacachi)
  Federación de Barrios de Cotacachi
  Asamblea Cantonal de Ibarra
  Acción por la Vida-Red de Vivienda (Quito)
  Alianza de Mujeres
  Asociación Pro Vivienda Mirador del Valle (Tulcán)
  Asociación Pro Vivienda El Manantial (Santo Domingo de los Tsáchilas)
  Asociación Familia y Desarrollo
  Municipalidades
    Alausí
    Cotacachi
    Ibarra
    Tulcán
    Santo Domingo de los Tsáchilas
    Administración Zonal La Delicia, MDMQ
    Administración Zonal Los Chillos, MDMQ

Anexo 2
Contribuciones para eventos de capacitación

- Entidades públicas:
  BEDE
  MIDUVI
  MIES

Ministerio de Coordinación de la Política Económica
Ministerio de Coordinación de la Política Social
Municipio de Loja
Municipio de Medellín (Colombia)
Municipio de Penipe
Municipio de Quito
Municipio de Guayaquil
Asamblea Nacional

- Organizaciones no gubernamentales:
  FUNHABIT
  Somos Ecuador
  Tu Techo Mexicano
  Hábitat para la Humanidad
  Hogar de Cristo
  Fundación Mariana de Jesús
  Grupo Social FEPP
  ECOSUR (Nicaragua)
  FEDEVIVIENDA (Colombia)
  NOBIS
- Organismos internacionales:
  ONU-Hábitat
- Centros académicos:
  FLACSO
  Ipur-USG
- Empresas de la construcción:
  Eco & Arquitectos
- IFIS:
  Codesarrollo
  Fondvida
  CoopCCP
  Mutualista Pichincha
- Organizaciones sociales:
  Foro Urbano
  Asociación de Mujeres Luchando por la Vida

Cooperativa Manuelita Sáenz
Cooperativa San Juan Bosco
Asamblea Cantonal de Cotacachi
CONBADE

- Profesionales:
  Arq. Alberto Calle (Bolivia)
  Arq. Alberto de Guzmán (Ecuador)
  Arq. María Clara Echeverría (Colombia)
  Soc. Claudia Bustos (Chile)
  Dra. Grisela García (Argentina)
  Dr. Juan Diego Lopera (Colombia)
  Dr. Alejandro Florián (Colombia)

Bibliografía

Acosta et al. (2009). *Análisis de coyuntura económica: una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el año 2008.* Quito: FES-ILDIS / FLACSO-Ecuador.

———— (2010). *Análisis de coyuntura económica: una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el año 2009.* Quito: FES-ILDIS / FLACSO-Ecuador.

BM (Banco Mundial) (2012). "PIB per cápita (US$ a precios actuales)". Visita septiembre de 2012 en datos.bancomundial.org

BIESS. Visita 19 de septiembre de 2012 en www.biess.ec.

Centro de Investigaciones CIUDAD – Programa Paso a Paso (2010). "Base de datos digital de beneficiarios". Archivo programa Paso a Paso.

Contrato Social por la Vivienda (2010). "Base de datos digital de miembros del Contrato Social por la Vivienda". Archivo Contrato Social por la Vivienda.

DINACOOP- Dirección Nacional de Cooperativas. Visita abril de 2009 en www.dinacop.gov.ec

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2001). "Proyecciones de población 2001-2010". Visita abril de 2010 en www.inec.gob.ec

MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social). Visita 28 de septiembre de 2012 en www.inclusión.gob.ec

MIDUVI (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda) (2012). "Informes de gestión: bono de vivienda". Visita septiembre de 2012 en www.habitatyvivienda.gob.ec

Ruiz, Silvana (1987). *La vivienda popular en el Ecuador.* Quito: ILDIS.

———— (2009). *2001 Ecuador: vivienda según materiales.* Quito: CIUDAD, S / E.

SBS (Superintendencia de Bancos y Seguros). "Boletines financieros". Visita 18 de septiembre de 2012 en http://www.sbs.gob.ec.

SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador) (2010). "Desigualdad y pobreza". Versión 3.5.

SIN (Sistema Nacional de Información) (2012). "Información estadística". Visita septiembre de 2012 en http://indestadistica.sni.gob.ec/

Diagnóstico de las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad de Bogotá y la gestión de la ciudad para el período 2003-2008

Andrés Forero Perilla*

Resumen

Bogotá se encuentra dividida administrativamente en veinte localidades, de las cuales –hasta los años cincuenta– seis eran poblados aledaños que fueron integrados informalmente a la ciudad. Esta *conurbación* surge frente a la acelerada expansión demográfica de la ciudad a causa de las migraciones internas y como consecuencia de la ausencia de tierra disponible para satisfacer la creciente demanda por soluciones de vivienda.

Para el año 2007 Bogotá contaba con 6,9 millones de habitantes distribuidos de manera desigual en el territorio; el problema central de esta desigualdad radica en la cantidad de población en situación de pobreza (45% del total de habitantes, equivalente en 2007 a un poco más de tres millones de personas).

El análisis de las condiciones económicas de la población permitió evaluar la gestión de la administración distrital y contrastar en la práctica el impacto del plan de desarrollo de la ciudad en las condiciones de vida de la población.

Palabras clave: pobreza, políticas públicas, políticas sociales, línea de pobreza, ingresos.

Abstract

Bogotá is divided into twenty localities, of which –until the 1950s– six were populated outskirts which were informally integrated to the city. This conurbation arises as a result of the lack of land available to satisfy the growing demand for housing solutions and rapid demographic expansion of the city because of internal migration.

For the year 2007 Bogotá had 6,9 million inhabitants distributed unevenly in the territory; the central problem of this inequality is the amount of population in poverty (45% of the total population, equivalent to slightly more than three million people in 2007).

* Universidad Piloto de Colombia (Bogotá), Programa de Maestría en Gestión Urbana.

The economic conditions analysis of the population allowed assessing the management of the district administration and contrasting in practice the impact of the city development plan over the population's life conditions.

Keywords: poverty, public policies, social policies, poverty line, salary.

Introducción

Bogotá se encuentra dividida administrativamente en veinte localidades, de las cuales solo una (Sumapaz) es rural[1]. Esta no ha sido considerada en el presente análisis, dado que sus características muestran condiciones muy diferentes a las de las demás y no se perciben las graves falencias de vivienda manifiestas en el resto de la ciudad.

Hasta los años cincuenta del siglo pasado, algunas de las actuales localidades (Suba, Usaquén, Engativá, Bosa, Usme y Fontibón) eran poblados aledaños que fueron integrados paulatina e informalmente a la red vial que comunicaba a Bogotá con el resto del país, proceso observable desde inicios del siglo XX. Esta integración informal a la urbe surgió como consecuencia natural de la acelerada expansión demográfica de la ciudad a causa de las migraciones internas y como resultado de la ausencia de tierras disponibles para satisfacer la creciente demanda de soluciones de vivienda. Las localidades mencionadas se incorporaron administrativa y políticamente a partir de esa década.

Para el año 2007, Bogotá contaba con 6,9 millones de habitantes, distribuidos en el territorio de manera muy desigual. El problema central de esta desigualdad, más allá de las grandes diferencias según la ubicación espacial de los grupos poblacionales, radicaba en la cantidad de población afectada por la pobreza y la exclusión. Este grupo representa el 45,5% del total de habitantes de la ciudad, que en números absolutos, para 2007, equivalía a un poco más de tres millones de personas.

El análisis de las condiciones materiales de vida de la población de la

1 Las 19 localidades urbanas de Bogotá son Usaquén, Chapinero, La Candelaria, Teusaquillo, Suba, Barrios Unidos, Engativá, Fontibón, Kennedy, Ciudad Bolívar, Santafé, San Cristóbal, Usme, Mártires, Puente Aranda, Antonio Nariño, Rafael Uribe, Tunjuelito y Bosa.

ciudad permite hacer inferencias sobre la gestión de la administración distrital –toda vez que el impacto del plan de desarrollo se materializa en tales condiciones– las cuales hacen posible la realización del diagnóstico que se presenta a continuación.

El Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008

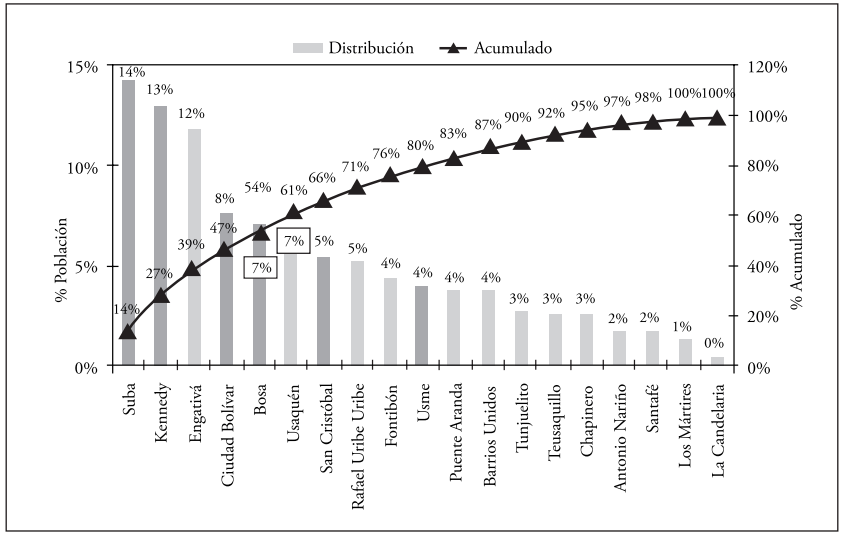
En el Plan de Desarrollo de la ciudad, la administración distrital (período 2004-2008) declaró en emergencia a seis localidades, estipulando que "[…] para reducir la pobreza y la exclusión, desarrollará acciones en seguridad alimentaria, salud, educación, empleo y vivienda en Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Kennedy, Suba, Bosa y Usme, donde la situación de pobreza es más grave […]" (CCB, 2004; Concejo de Bogotá, 2004).

En estas localidades vive el 52% de la población de la ciudad (3,6 millones), el 62% del total de personas, en condiciones de pobreza y el 64% de los bogotanos en indigencia. Según la Encuesta de Calidad de Vida del 2003 (SDP – DANE, 2003), 2 120 071 bogotanos (32%) se encontraban por debajo de la línea de pobreza y 483 641 personas (7,3%) en condiciones de indigencia.

Al observar la distribución de la población por localidades (Gráfico Nº. 1), puede notarse que, en el año 2003, las primeras cinco localidades de la izquierda concentraron al 53% de los habitantes de la ciudad, mientras que en el año 2007 las cinco mayores localidades comprendían el 54% de la población. La segregación socioespacial se manifiesta en la distribución de las poblaciones del territorio, como se observa en el Mapa Nº. 1, de las localidades de la ciudad.

Este alto porcentaje de habitantes de la ciudad considerado *oficialmente* en emergencia se encuentra geográficamente identificado y representa un cinturón de subdesarrollo alrededor de las localidades con mejor desempeño en cuanto a sus indicadores y de aquellas que poseen la mayor infraestructura de demanda de mano de obra, es decir, alrededor de las localidades que ofrecen empleo por su vocación productiva, principalmente Puente Aranda, en el sector industrial, y Chapinero, en los sectores de servicios y comercio.

Gráfico N.º 1
Distribución de la población por hogares en las localidades (2003 y 2007)

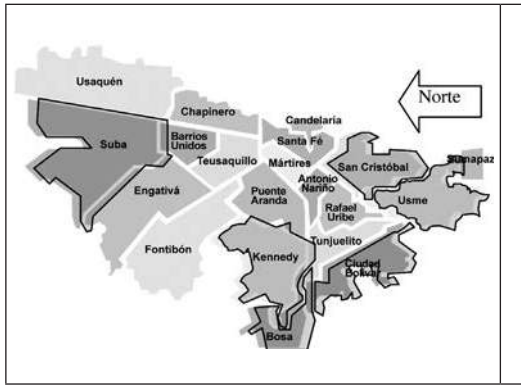


Fuente: elaboración propia con base en SDP – DANE (2003; 2007)

En el Mapa N.º 1 se observa que entre Suba y las demás localidades se encuentran otras localidades con indicadores de bajo desempeño en cuanto a la gestión de la ciudad (Engativá, Fontibón). Adicionalmente, las localidades del occidente, sur-occidente y sur-oriente engloban otras también que presentan un bajo desempeño (Tunjuelito, Rafael Uribe, Antonio Nariño).

La condición de exclusión social de los habitantes de estas localidades se verifica al analizar cómo se distribuye el ingreso en ellas y la magnitud del fenómeno de pobreza cuantificado por diversas metodologías, cuyos valores para las variables requeridas fueron recolectados por los dos instrumentos analizados: la ECV (Encuesta de Calidad de Vida) 2003 y la ECVB (Encuesta de Calidad de Vida para Bogotá) 2007 (SDP – DANE, 2003; 2007).

Mapa N.º 1
Bogotá y las localidades declaradas en emergencia en el Plan de Desarrollo (2004-2008)



Las zonas resaltadas confirman lo dicho: las localidades declaradas en emergencia conforman un *cinturón en emergencia* cuya ubicación geográfica representa un patrón, pues constituyen el perímetro occidental, sur-occidental y sur-oriental de la ciudad (las *goteras* de Bogotá), cuyo desarrollo irregular involucra al 61% de la población del área total.

Fuente: Secretaría de Gobierno Distrital de Bogotá (www.segobdis.gov.co)

Medición del bienestar: evolución de la pobreza

Esta sección presenta una perspectiva indirecta que permite obtener conclusiones sobre las políticas de generación de empleo en el orden distrital. Al conocer si el ingreso alcanza más o menos para cubrir los gastos mínimos requeridos por el hogar, se puede deducir si la gestión respecto a la generación de empleo/ingresos y la creación de empresas han sido satisfactorias o no.

Concentración del ingreso: coeficiente de Gini

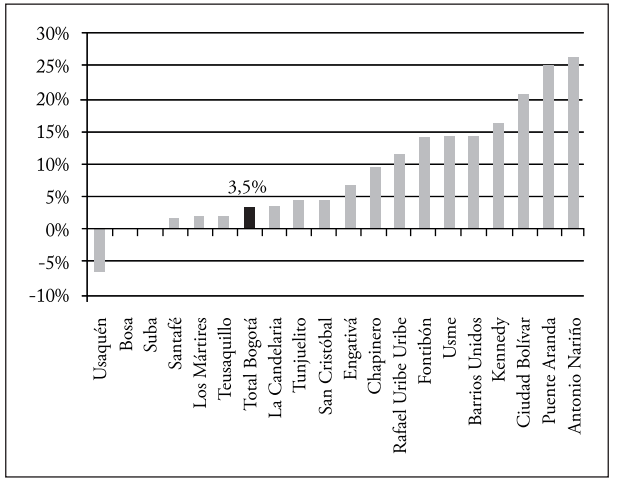
En el Gráfico N.º 2 se observa que el comportamiento de este indicador resulta negativo para 85% de las localidades, con un promedio de +3,5% para Bogotá, donde solo fue positivo para Usaquén (-6,3%) y se mantuvo igual en Bosa y Suba. Es estas dos últimas localidades, así como en Usme, Ciudad Bolívar, Kennedy y Antonio Nariño (el grupo de localidades de-

claradas en emergencia) el valor del coeficiente es menor que en las demás localidades (excepto en Puente Aranda).

Este comportamiento expresa que en las localidades más pobres de la ciudad no se presenta tanta diferencia entre los deciles de ingreso en los extremos de la distribución, y, aunque en tales localidades aumenta el coeficiente, sus valores son considerablemente menores que en las demás localidades, pues hay menos riqueza por concepto de ingresos y rentas para distribuir entre los habitantes.

Al observar los grandes incrementos que presenta este indicador y los valores iniciales del mismo, se comprueba la alta concentración de la riqueza de la capital (0,57 a 0,59) y de sus localidades, lo cual evidencia las grandes diferencias de ingresos, rentas y, por tanto, de desarrollo de las capacidades de los individuos de acuerdo con la localidad a la que pertenecen y al decil en el que se encuentra su hogar por nivel de ingresos. Esta reconcentración de la distribución de la riqueza se contrapone a la generación de un "pacto social contra la pobreza y la exclusión".

Gráfico N.º 2
Tasa de coeficiente de Gini y valor absoluto (2003 y 2007)



Localidad	2003	2007	%
Usaquén	***0,63***	0,59	-6,3%
Bosa	0,42	0,42	0,0%
Suba	0,57	0,57	0,0%
Santafé	0,59	***0,60***	1,7%
Los Mártires	0,51	0,52	2,0%
Teusaquillo	0,46	0,47	2,2%
Bogotá	**0,57**	**0,59**	**3,5%**
La Candelaria	0,56	0,58	3,6%
Tunjuelito	0,44	0,46	4,5%
San Cristóbal	0,43	0,45	4,7%
Engativá	0,45	0,48	6,7%
Chapinero	0,52	0,57	9,6%
Rafael Uribe	0,43	0,48	11,6%
Fontibón	0,50	0,57	14,0%
Usme	***0,35***	***0,40***	14,3%
Barrios Unidos	0,49	0,56	14,3%
Kennedy	0,43	0,50	16,3%
Ciudad Bolívar	0,39	0,47	20,5%
Puente Aranda	0,40	0,50	25,0%
Antonio Nariño	0,42	0,53	***26,2%***

Valores	2003	2007	%
Máximo	0,63 (Usaquén)	0,60 (Santafé)	-5%
Mínimo	0,35 (Usme)	0,40 (Usme)	+14%
Brecha	0,28	0,20	-29%

Fuente: elaboración propia con base en SDP – DANE (2003) (encuesta recalculada con nuevas proyecciones de población / conciliación Censo 2005) y SDP – DANE (2007)

Tales retrocesos en la mitigación de la pobreza y sus causas estructurales (concentración del ingreso) en las localidades más pobres y que comprenden a la mayor cantidad de habitantes –los cuales no logran salir de esta condición y, en su mayoría, la ven agudizada– manifiesta una necesidad urgente de continuar con los mismos programas y fortalecer su focalización.

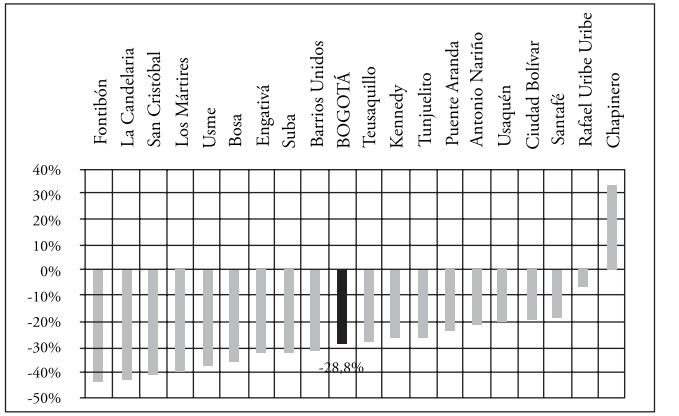
Línea de pobreza (LP hogares)

La reducción en la incidencia de la pobreza representa una *buena gestión* al margen de lo que el analista pueda observar y establecer con base en el análisis de otros indicadores, pues la reducción de la proporción y cantidad de pobres contabilizados con este indicador es una medida objetiva del éxito de la lucha contra esta condición en la ciudad.

La evolución de la línea de pobreza en el período de cuatro años analizado presenta una significativa reducción; se destaca el promedio para la ciudad con una variación del 29%, donde la excepción es la localidad de Chapinero, en la cual la incidencia de la pobreza por hogares presentó un incremento del 33%. Del Gráfico N.º 3 se destaca el comportamiento general de la ciudad, con una reducción de 9,2 puntos para el período, representados en una variación negativa (reducción de la proporción de hogares pobres) del 29%. Se resalta que, según esta metodología, Bogotá contaba, en promedio, con 23% de hogares pobres del total en 2007, mientras que en el año 2003 esa cifra ascendía al 32%.

Los umbrales de la incidencia de pobreza presentaron una significativa reducción, con una disminución máxima de 15 puntos (variación de -26%) y una mínima de 1 punto (variación de -15%). La distancia (brecha) entre valores extremos se redujo en 14 puntos (variación de -27%), lo que implica que, en términos de reducción de la pobreza, se avanza hacia la meta. Asimismo, se resalta el significativo comportamiento positivo de la reducción de la pobreza en todas las localidades declaradas en emergencia.

Gráfico N.º 3
Variación y valores absolutos del indicador de línea de pobreza (2003 y 2007)



Localidad	2003	2007	%
Fontibón	27,2	15,5	-43,0%
La Candelaria	35,1	20,3	-42,2%
San Cristóbal	54,4	32,3	-40,6%
Los Mártires	36,1	21,8	-39,6%
Usme	***60,3***	38,0	-37,0%
Bosa	48,8	31,4	-35,7%
Engativá	23,0	15,7	-31,7%
Suba	22,4	15,3	-31,7%
Barrios Unidos	19,7	13,5	-31,5%
Bogotá	**32,0**	**22,8**	**-28,8%**
Teusaquillo	9,1	***6,6***	-27,5%
Kennedy	31,2	23,0	-26,3%
Tunjuelito	38,8	28,7	-26,0%
Puente Aranda	20,8	15,9	-23,6%
Antonio Nariño	27,2	21,6	-20,6%
Usaquén	12,6	10,1	-19,8%
Ciudad Bolívar	55,4	***44,7***	-19,3%
Santafé	38,0	31,0	-18,4%

Rafael Uribe	42,6	40,0	-6,1%
Chapinero	*7,8*	10,4	33,3%

Valores	2003	2007	%
Máximo	60,3 (Usme)	44,7 (Ciudad Bolívar)	*-26%*
Mínimo	7,8 (Chapinero)	6,6 (Teusaquillo)	*-15%*
Brecha	52,5	38,1	*-27%*

Fuente: elaboración propia con base en SDP – DANE (2003) (encuesta recalculada con nuevas proyecciones de población / conciliación Censo 2005) y SDP – DANE (2007)

Ciudad Bolívar presentó el mínimo desempeño, con una reducción en la incidencia de la pobreza de 19% (una evolución de más de diez puntos), pasando de 55,4% de hogares pobres en 2003 a 44,7% en 2007. Por su parte, la localidad en emergencia que presentó el mejor desempeño fue San Cristóbal, con una reducción de la incidencia de 40%, pasando de 54,4% en 2003 a 32,3% en 2007.

Línea de indigencia (LI hogares)

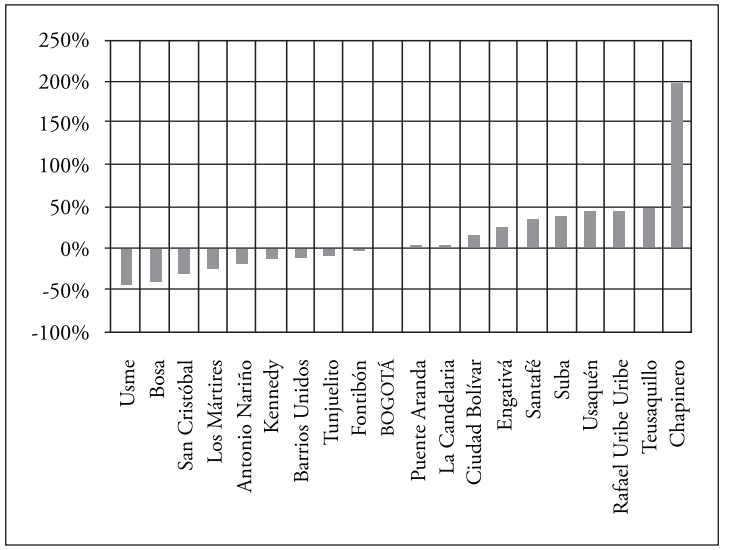
En el período analizado, el promedio de la ciudad no presentó variación en la línea de indigencia. Sin embargo, aun cuando la incidencia de la pobreza (línea de pobreza) disminuyó ostensiblemente –un 29% para la ciudad–, se presentaron incrementos significativos en Ciudad Bolívar (15%) y Suba (36%), dos localidades en emergencia, además de aumentos considerables en la proporción de población indigente en localidades consideradas pudientes, como Usaquén (43%), Teusaquillo (51,6%) y Chapinero (196%).

Cabe resaltar que la focalización consignada en el plan de desarrollo (localidades en emergencia) se materializó en las localidades de Usme y Bosa, donde disminuyó tanto la línea de pobreza (37% y 35%, respectivamente) como la línea de indigencia (disminución de 43% para Usme y 41% para Bosa).

La línea de indigencia incrementó su umbral máximo en 2%, aunque este incremento equivale a menos de un punto (de 15,6% a 15,9%). El umbral del valor mínimo obtenido presentó un incremento del 72%, al pasar de 2,5% en el año 2003 a 4,3% en 2007. Esta gran subida representa un fenómeno que la administración debe considerar, ya que manifiesta la resistencia *estructural* del fenómeno a ceder, aun ante la creciente focalización de los esfuerzos de la administración por mitigar la pobreza y la exclusión mediante proyectos de carácter asistencial que no han logrado reducir la pobreza de los más pobres.

Aunque el *fenómeno de pobreza* que afecta a las localidades de Bogotá pudo ser mitigado por las políticas de focalización, este logro de la administración distrital se ha visto empañado por el incremento presentado en la indigencia.

Gráfico N.º 4
Variación y valores absolutos del indicador de línea de indigencia (2003 y 2007)



Localidad	2003	2007	%
Usme	***15,6***	8,9	-42,9%
Bosa	9,7	5,7	-41,2%
San Cristóbal	14,5	10,1	-30,3%
Los Mártires	10,8	8,0	-25,9%
Antonio Nariño	7,9	6,4	-19,0%
Kennedy	6,7	5,8	-13,4%
Barrios Unidos	5,5	4,9	-10,9%
Tunjuelito	9,0	8,2	-8,9%
Fontibón	6,0	5,8	-3,3%
Bogotá	**7,3**	**7,3**	**0,0%**
Puente Aranda	4,7	4,9	4,3%
La Candelaria	9,1	9,5	4,4%
Ciudad Bolívar	13,8	***15,9***	15,2%
Engativá	4,9	6,1	24,5%
Santafé	9,4	12,5	33,0%
Suba	3,3	4,5	36,4%
Usaquén	3,0	***4,3***	43,3%
Rafael Uribe	10,3	14,8	43,7%
Teusaquillo	3,1	4,7	51,6%
Chapinero	***2,5***	7,4	***196,0%***

Valores	2003	2007	%
Máximo	15,6 (Usme)	15,9 (C. Bolívar)	2%
Mínimo	2,5 (Chapinero)	4,3 (Usaquén)	72%
Brecha	13,1	11,6	-11%

Fuente: elaboración propia con base en SDP – DANE (2003) (encuesta recalculada con nuevas proyecciones de población / conciliación Censo 2005) y SDP – DANE (2007)

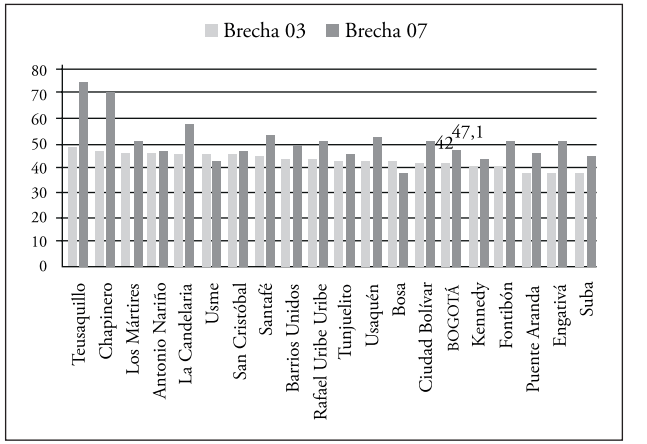
Indicadores FGT

El grupo de indicadores denominados FGT (Foster, Greer y Thorbecke, 1984) da cuenta de la incidencia, brecha, severidad e intensidad de la pobreza como un conjunto de valores que permitirían (en caso de contar con herramientas para lograr una focalización perfecta) orientar de manera precisa la política económica hacia la mitigación y eventual erradicación de la pobreza.

La brecha de pobreza es la "distancia promedio del ingreso de los pobres respecto a la línea de pobreza (en porcentaje)" (Alarcón, 2001). La resistencia del fenómeno (pobreza) a ceder se materializa en el incremento de la *brecha de pobreza*[2], aun en localidades que lograron reducir la incidencia de la misma, como el caso de Rafael Uribe, Ciudad Bolívar, Kennedy, Usaquén, Suba, Engativá o Teusaquillo.

La brecha de pobreza aumentó para el promedio de la ciudad en un 12%, aun cuando la ciudad redujo la incidencia en 29% y mantuvo constante la indigencia. Con respecto a la brecha de pobreza (Gráfico Nº. 5) –que mide la distancia entre los ingresos medios percibidos por las familias pobres– y el valor de la línea de la pobreza, se observa que creció en 12% durante el período analizado, y que, como ya se anotó, la pobreza se redujo (por línea de pobreza), pero la indigencia aumentó en la mitad de las localidades de la ciudad. Esto está representado por el incremento del coeficiente de Gini en casi todas las localidades (excepto Usaquén).

Gráfico N.º 5
Brecha de pobreza (FGT) (2003 y 2007)



2 La *brecha de pobreza* cuantifica, en porcentaje, el aporte de ingresos que deberían hacer los habitantes de cada localidad para que los *pobres* (aquellos con ingresos por debajo de la línea de pobreza) alcancen a percibir ingresos justos por encima del valor establecido para la línea de pobreza.

Localidad	2003	2007
Teusaquillo	49	75
Chapinero	47	70
Los Mártires	46	50
Antonio Nariño	46	46
La Candelaria	45	58
Usme	45	42
San Cristóbal	45	47
Santa Fe	45	53
Barrios Unidos	44	49
Rafael Uribe	43	51
Tunjuelito	43	45
Usaquén	43	52
Bosa	42	38
Ciudad Bolívar	42	51
Bogotá	**41,8**	**47,1**
Kennedy	40	43
Fontibón	40	51
Puente Aranda	38	46
Engativá	38	51
Suba	38	44

Fuente: elaboración propia con base en SDP – DANE (2003) (encuesta recalculada con nuevas proyecciones de población / conciliación Censo 2005) y SDP – DANE (2007)

En conclusión, aunque, en promedio, la incidencia de la pobreza cedió, los salarios de los pobres –principalmente en las localidades deprimidas– no solo no mejoraron durante el período, sino que, en términos reales, disminuyeron, lo cual está representado en el aumento de la indigencia en el 50% de las localidades (Gráfico N.º 4) y el incremento de la distancia de sus ingresos hacia la línea de pobreza (Gráfico N.º 5). La brecha de pobreza solo disminuyó en la localidad de Bosa.

En números, la brecha de pobreza, medida como porcentaje del ingreso de los hogares con respecto al valor de la línea de pobreza, ha aumentado del 42% al 47%, un incremento de cinco puntos (variación relativa: 12,6%). Esto se pude interpretar de la siguiente manera: si en 2003, *en promedio*, se requería que los hogares que percibían ingresos superiores

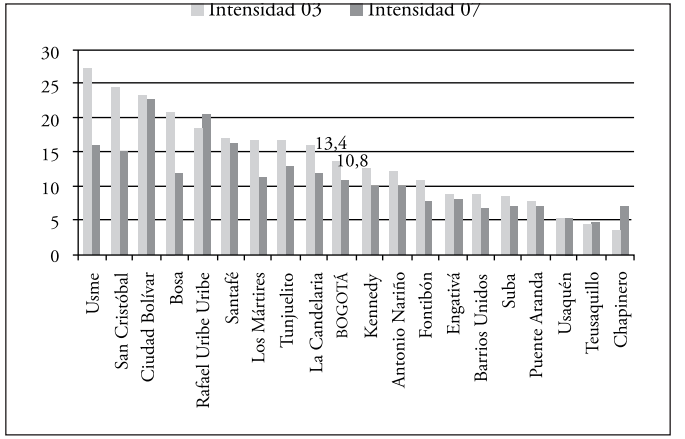
al valor establecido para la línea de pobreza contribuyeran a eliminar la pobreza aportando el 42% de sus ingresos, para el año 2007 el monto de dicho aporte habría aumentado en cinco puntos, al subir hasta un 47%. Esta nueva situación (año 2007) es peor que la anterior (año 2003).

Continuando con la exposición de los indicadores FGT, el siguiente se denomina *intensidad de la pobreza*, y presenta las diferencias entre los valores que toma la variable de interés (el ingreso de los hogares) elevadas al cuadrado. Esto permite magnificar la distancia de los más pobres respecto del valor de la línea de pobreza para que muestre las diferencias, dando mayor ponderación a las mayores distancias, las cuales representan los ingresos más alejados –hacia abajo, para los más pobres– de la línea de pobreza.

La intensidad de la pobreza –medida que recoge el efecto combinado del cambio de la incidencia y la brecha de la pobreza– solo aumentó en las localidades Rafael Uribe, Teusaquillo y Chapinero.

Los resultados de la gestión de la administración, en este aspecto, no son concluyentes. Aunque se puede afirmar que los más pobres de entre los pobres, *en promedio*, no empeoraron su situación de pobreza (tomada como la distancia promedio de sus ingresos respecto del valor de la línea de pobreza), el hecho de que haya aumentado la concentración del ingreso (coeficiente de Gini) en la ciudad, a la vez que la *brecha de la pobreza*, permite afirmar que el grupo de pobres (como grupo) se encuentra más lejos de la línea de pobreza, según se observó en el Grafico N.º 5. A la vez, no se puede afirmar que los más pobres dentro de dicho grupo hayan empeorado su situación respecto del promedio de pobreza de los pobres (medida como distancia de la línea de pobreza).

Gráfico N.º 6
Intensidad de la pobreza (FGT) (2003 y 2007)



Localidad	2003	2007
Teusaquillo	49	75
Chapinero	47	70
Los Mártires	46	50
Antonio Nariño	46	46
La Candelaria	45	58
Usme	45	42
San Cristóbal	45	47
Santa Fe	45	53
Barrios Unidos	44	49
Rafael Uribe	43	51
Tunjuelito	43	45
Usaquén	43	52
Bosa	42	38
Ciudad Bolívar	42	51
Bogotá	**41,8**	**47,1**
Kennedy	40	43
Fontibón	40	51
Puente Aranda	38	46
Engativá	38	51
Suba	38	44

Fuente: elaboración propia con base en SDP – DANE (2003) (encuesta recalculada con nuevas proyecciones de población / conciliación Censo 2005) y SDP – DANE (2007)

La tercera medida del grupo de indicadores FGT se denomina *severidad de la pobreza*, y permite establecer si el crecimiento que la economía ha presentado es "pro-pobre"[3]. Esta medición es indirecta, pero permite establecer la forma en que se ha desarrollado la concentración del ingreso y en que ha evolucionado el ingreso real de los hogares, para verificar si la situación de las familias más pobres ha mejorado respecto de la de los hogares que son considerados pobres.

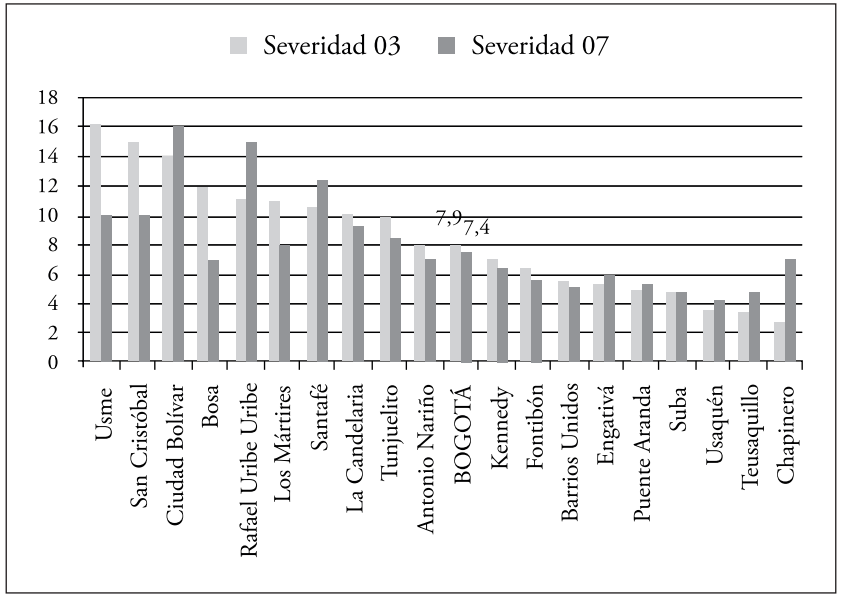
Según se presenta en el Gráfico N.º 7, ocho localidades empeoraron su situación, una se mantuvo igual y las nueve restantes mejoraron. Para el período analizado, Ciudad Bolívar, Rafael Uribe, Santafé, Engativá, Puente Aranda, Usaquén, Teusaquillo y Chapinero presentaron una distribución del crecimiento del ingreso sesgada hacia los deciles de ingreso mayores al interior de cada una de estas localidades, lo que corrobora lo presentado en el Gráfico N.º 2, que muestra que el coeficiente de concentración del ingreso en todas las localidades se incrementó –con excepción de Usaquén, donde el coeficiente de Gini descendió, y Bosa y Suba, donde no cambió.

Las cifras obtenidas y analizadas representan un fenómeno común a las políticas de focalización de carácter social:

- La distancia entre los pobres y los no pobres aumentó (brecha de pobreza).
- La pobreza de los más pobres no se incrementó respecto del resto de pobres.
- La pobreza de los más pobres resultó afectada de manera negativa (en el 50% de localidades), pues el ingreso de los hogares no pobres creció más *rápidamente* que el ingreso de los hogares considerados pobres.

3 "Crecimiento *pro-pobre* significa que la pobreza disminuye más que si el ingreso de todos los sectores hubiera crecido en la misma magnitud. Es decir, el ingreso de los pobres aumenta en mayor proporción que el ingreso del resto de la población, lo cual se debiera traducir en la convergencia de ingresos entre ricos y pobres" (Ravallion, 2005: 6).

Gráfico N.º 7
Severidad de la pobreza (FGT) (2003 y 2007)



Localidad	2003	2007
Usme	16	10
San Cristóbal	15	10
Ciudad Bolívar	14	16
Bosa	12	7
Rafael Uribe	11	15
Los Mártires	11	8
Santa Fe	10	12
La Candelaria	10	9
Tunjuelito	10	8
Antonio Nariño	8	7
Bogotá	**7,9**	**7,4**

Kennedy	7	6
Fontibón	6	6
Barrios Unidos	5	5
Engativá	5	6
Puente Aranda	5	5
Suba	5	5
Usaquén	3	4
Teusaquillo	3	5
Chapinero	3	7

Fuente: elaboración propia con base en SDP – DANE (2003) (encuesta recalculada con nuevas proyecciones de población / conciliación Censo 2005) y SDP – DANE (2007)

Las cifras obtenidas con los instrumentos analizados (SDP – DANE, 2003; 2007) y el análisis presentado permiten proponer a la administración intensificar la focalización en la ejecución de los recursos destinados a proyectos de carácter social, pues el esfuerzo realizado por la administración distrital no logró reducir las brechas al interior de las localidades, si bien tiene el mérito de haber reducido la pobreza en promedio. Los más pobres (medidos por línea de indigencia) siguen siéndolo, y la distancia que los separa del resto de la población (brecha de pobreza) se incrementó en el período analizado.

Necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Con el índice de NBI se miden las carencias en cuanto a la dotación de infraestructura de servicios públicos, la prestación de los mismos y las características de los activos familiares. Se trata de variables estructurales que, por sus características, tienden a ser estables en el tiempo. Con el método de líneas de pobreza tenemos un instrumento de medición que es más sensible a los cambios de las condiciones de vida de la población a corto plazo. Se trata de dos aspectos distintos del bienestar (Alarcón, 2001).

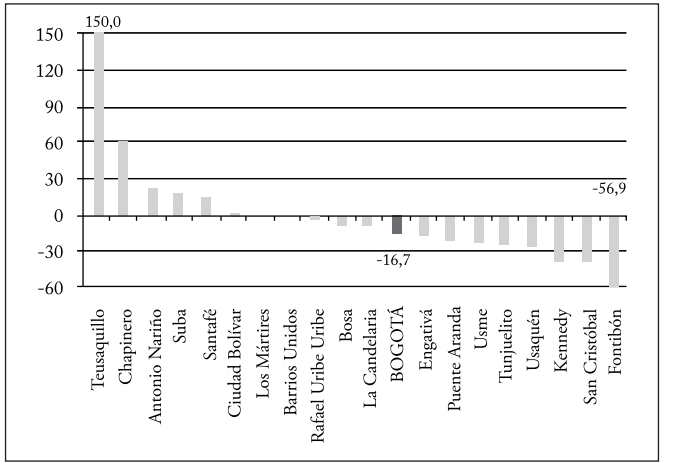
Esta metodología permite observar de manera directa la falta de cobertura de ciertos bienes y servicios básicos. Se considera que un hogar es pobre y está en condiciones de indigencia cuando presenta dos o más NBI. Las dimensiones de análisis que incorpora el método de las necesidades básicas insatisfechas se presentan en la siguiente tabla.

Tabla N.º 1
Desagregación de las necesidades básicas

Necesidades básicas	Dimensiones
Acceso a vivienda	a) Calidad de la vivienda b) Hacinamiento
Acceso a servicios sanitarios	a) Disponibilidad de agua potable b) Tipo de sistema de eliminación de excretas
Acceso a educación	Asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo
Capacidad económica	Probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar

En seis localidades se presentó un incremento en las NBI. Destaca el de Teusaquillo (donde pasaron de 0,2 a 0,5: variación de 150%), y el resto son Chapinero, Antonio Nariño, Suba, Santafé y Ciudad Bolívar. De este grupo, dos fueron declaradas en emergencia, pero la administración no logró mejorar las condiciones estructurales de sus carencias. En Suba, la variación fue de 17% (de 2,4 a 2,8) y en Ciudad Bolívar el incremento fue de tan solo 0,7. Sin embargo, esta última presenta la mayor puntuación en la ponderación de las NBI, pues muestra las peores condiciones de acceso y calidad con respecto a la dotación de tales necesidades.

Gráfico N.º 8
Variación en las necesidades básicas insatisfechas (NBI) (2003 y 2007)



Localidad	2003	2007	%
Teusaquillo	*0,2*	*0,5*	150,0
Chapinero	1,0	1,6	60,0
Antonio Nariño	2,8	3,4	21,4
Suba	2,4	2,8	16,7
Santafé	8,1	9,2	13,6
Ciudad Bolívar	*13,8*	*13,9*	0,7
Los Mártires	3,6	3,6	0,0
Barrios Unidos	3,5	3,5	0,0
Rafael Uribe	7,8	7,6	-2,6
Bosa	8,4	7,6	-9,5
La Candelaria	5,9	5,3	-10,2
Bogotá	**6,0**	**5,0**	**-16,7**
Engativá	3,3	2,7	-18,2
Puente Aranda	2,8	2,2	-21,4
Usme	12,0	9,1	-24,2
Tunjuelito	8,3	6,2	-25,3

Usaquén	2,9	2,1	-27,6
Kennedy	7,1	4,3	-39,4
San Cristóbal	12,3	7,4	-39,8
Fontibón	5,8	2,5	-56,9

Valores	2003	2007	%
Máximo	13,8 (C. Bolívar)	13,9 (C. Bolívar)	0,7%
Mínimo	0,2 (Teusaquillo)	0,5 (Teusaquillo)	150,0%
Brecha	13,6	13,4	-1,5%

Fuente: elaboración propia con base en SDP – DANE (2003) (encuesta recalculada con nuevas proyecciones de población / conciliación Censo 2005) y SDP – DANE (2007)

Debido a que las variables que cuantifican la metodología de las NBI no pueden alterarse de forma significativa en un período de cuatro años –con excepción del componente de asistencia a establecimiento educativo–, la injerencia e impacto en el índice NBI como índice compuesto que pudieran tener los planes o programas de la administración son limitados. Por tal razón, no se profundizó en el comportamiento de este indicador durante la administración 2004-2008.

Medición integrada de la pobreza (MIP)[4]

Integración de metodologías: ingresos frente a satisfacción de necesidades (LP/LI con NBI)

- Con el índice de NBI medimos, básicamente, las carencias en la dotación de servicios públicos y las características de los activos familiares. En general, se trata de variables estructurales que, por sus características, tienden a ser más estables en el tiempo.
- Con el método de líneas de pobreza tenemos un instrumento de medición que es más sensible a los cambios a corto plazo de las condiciones de vida de la población.

4 Concepto tomado de Alarcón (2001).

La pobreza medida por el método de las NBI y de líneas de pobreza (MIP) responde a diferentes dimensiones, aun cuando ambos aspectos están relacionados (Santillán Pizarro, 2006). El primero tiene que ver con la pobreza estructural, de larga data, mientras que lo segundo corresponde a la incapacidad de acumular los recursos suficientes para acceder a una canasta básica de consumo.

Tabla N.º 2
Estructura del método MIP (metodología integrada de medición de la pobreza)

Método NBI	**Método líneas de pobreza**	
	Pobres	***No pobres***
Con una o dos NBI	Pobreza crónica	Pobreza inercial
Todas las NBI satisfechas	Pobreza reciente o coyuntural	No pobres

Estas mediciones resultan complementarias. La aplicación del método integrado de pobreza permite captar no solo el tipo de pobreza (estructural, coyuntural o ambas) que afecta a los hogares –cuestión importante para la focalización de las políticas sociales–, sino también hacer una estimación del proceso de movilidad social de los mismos. La clasificación es la siguiente:

- *Pobres inerciales*. Tienen necesidades básicas insatisfechas, pero cuentan con ingresos suficientes. Requieren políticas que permitan mejorar sus condiciones habitacionales y educativas, y se los puede asociar con procesos de movilidad social ascendente (ya que tendrían un pasado de pobreza, pero actualmente perciben ingresos suficientes).
- *Pobres crónicos*. Se consideran tales de acuerdo con los métodos de las necesidades básicas insatisfechas y de la línea de pobreza. Necesitan políticas complejas que generen oportunidades de ingreso y que permitan mejorar las condiciones habitacionales y educativas. Puede decirse que son hogares que llevan mucho tiempo en la pobreza y continúan siendo pobres.

- *Nuevos pobres o pobres coyunturales*. Se clasifican según el método de la línea de pobreza, pero no por el de las necesidades básicas insatisfechas. Este grupo puede considerarse heterogéneo, ya que su ingreso actual es lo que determina su situación de pobres, pero se consideran otros factores (culturales, sociales, económicos) vinculados con su pasado no pobre. Corresponden a procesos de movilidad social descendente y requieren, principalmente, políticas centradas en la creación de empleos.
- *No pobres*. Tienen las necesidades básicas satisfechas y cuentan con ingresos suficientes (Santillán Pizarro, 2006).

Evaluación del desempeño de la administración según el MIP

Para efectuar el análisis con la metodología MIP, se ha empleado la proporción de habitantes pobres de las localidades, en vez de emplear la de *no pobres*, con el fin de visualizar la cantidad de pobres contabilizados.

En tanto la metodología de líneas de pobreza contabilizó 23% de pobres en 2007, la MIP –que incorpora, en parte, la medición obtenida mediante líneas de pobreza– registró prácticamente la misma proporción (24,3%). En cuanto al tipo de pobres según esta metodología tenemos que, en vista de que la finalidad del presente documento es evaluar la gestión de la administración, se hace énfasis en la *pobreza coyuntural* (los *pobres* que habría generado la implementación de los planes de gobierno distrital) y la *pobreza crónica*.

Tabla N.º 3
Clasificación de la población en situación de pobreza por MIP (2003 y 2007) y variación

	ECV 2003				ECVB 2007				Variación			
Localidad	**Pobre**	**En pobreza inercial**	**En pobreza reciente**	**En pobreza crónica**	**Pobre**	**En pobreza inercial**	**En pobreza reciente**	**En pobreza crónica**	**Pobre**	**En pobreza inercial**	**En pobreza reciente**	**En pobreza crónica**
Chapinero	8,2%	0,4%	7,8%	0,0%	11,2%	0,8%	9,8%	0,6%	36,6%	100,0%	25,6%	---
Teusaquillo	9,1%	0,0%	9,0%	0,2%	6,8%	0,2%	6,5%	0,1%	-25,3%	---	-27,8%	-50,0%
Usaquén	13,5%	0,9%	11,3%	1,3%	10,7%	0,7%	9,0%	1,0%	-20,7%	-22,2%	-20,4%	-23,1%
Barrios Unidos	20,3%	0,5%	17,6%	2,1%	15,3%	1,8%	12,4%	1,1%	-24,6%	260,0%	-29,5%	-47,6%
Puente Aranda	21,1%	0,3%	19,6%	1,2%	16,9%	1,0%	15,3%	0,6%	-19,9%	233,3%	-21,9%	-50,0%
Suba	22,6%	0,2%	20,7%	1,6%	16,3%	1,0%	14,2%	1,1%	-27,9%	400,0%	-31,4%	-31,3%
Engativá	23,2%	0,2%	20,7%	2,3%	17,1%	1,4%	15,1%	0,7%	-26,3%	600,0%	-27,1%	-69,6%
Fontibón	27,8%	0,5%	23,3%	4,0%	16,2%	0,7%	14,5%	1,0%	-41,7%	40,0%	-37,8%	-75,0%
Antonio Nariño	28,1%	0,9%	26,5%	0,7%	22,9%	1,3%	20,3%	1,3%	-18,5%	44,4%	-23,4%	85,7%
Kennedy	31,8%	0,6%	26,4%	4,7%	24,4%	1,4%	21,6%	1,4%	-23,3%	133,3%	-18,2%	-70,2%
BOGOTÁ	**32,5%**	**0,6%**	**27,8%**	**4,1%**	**24,3%**	**1,4%**	**20,6%**	**2,2%**	**-25,2%**	**133,3%**	**-25,9%**	**-46,3%**
La Candelaria	36,3%	1,2%	31,3%	3,9%	22,2%	1,9%	18,0%	2,3%	-38,8%	58,3%	-42,5%	-41,0%
Los Mártires	36,5%	0,4%	33,1%	3,0%	23,2%	1,4%	20,4%	1,4%	-36,4%	250,0%	-38,4%	-53,3%
Santa Fe	38,3%	0,2%	31,9%	6,2%	33,3%	2,3%	26,1%	4,9%	-13,1%	1050,0%	-18,2%	-21,0%
Tunjuelito	39,9%	1,0%	33,1%	5,7%	30,4%	1,7%	25,8%	2,8%	-23,8%	70,0%	-22,1%	-50,9%
Rafael Uribe	43,5%	0,9%	37,7%	4,9%	41,3%	1,3%	36,0%	4,0%	-5,1%	44,4%	-4,5%	-18,4%
Bosa	49,8%	1,0%	42,9%	5,9%	33,6%	2,2%	27,8%	3,6%	-32,5%	120,0%	-35,2%	-39,0%
San Cristóbal	55,1%	0,7%	45,6%	8,8%	34,0%	1,7%	28,9%	3,3%	-38,3%	142,9%	-36,6%	-62,5%
Ciudad Bolívar	56,3%	0,9%	45,3%	10,1%	47,4%	2,7%	36,6%	8,2%	-15,8%	200,0%	-19,2%	-18,8%
Usme	61,4%	1,1%	51,3%	9,0%	40,4%	2,4%	33,8%	4,1%	-34,2%	118,2%	-34,1%	-54,4%

Fuente: elaboración propia con base en SDP – DANE (2003) (encuesta recalculada con nuevas proyecciones de población / conciliación Censo 2005) y SDP – DANE (2007)

Pobreza crónica

Las cifras obtenidas representan un avance en la mitigación de la pobreza para todas las localidades, excepto Chapinero. En esta última, la pobreza se incrementó en un 100%, pues mientras en 2003 no se presentaba ninguna proporción de hogares catalogados en esta categoría, en 2007 el valor fue de 0,6%, razón por la cual la Tabla N.º 3 presenta el signo "---", que indican que en 2003 no se contabilizó ningún hogar. En promedio, la disminución de la pobreza crónica fue de 46,3% para la ciudad. Sobresale el desempeño presentado por las localidades en emergencia, cuyos valores convergen con los obtenidos por los indicadores FGT y la metodología de líneas de pobreza (LP, LI).

El gran logro de la administración en este frente obedece al manejo integral del problema de pobreza y exclusión con políticas encaminadas a la creación de oportunidades para la generación de ingresos simultáneamente a programas que mejoraron las condiciones educativas (subsidios de alimentación a los hogares con población escolar y la consecuente reducción de la deserción que estos procuran), así como otros de mejoramiento integral de la calidad y cobertura de los servicios sociales de salud, educación, seguridad, movilidad e infraestructura física del hábitat.

Pobreza reciente o coyuntural

La única localidad que presentó un retroceso en esta categoría de pobreza es Chapinero, cuyo incremento en la proporción de pobreza coyuntural fue de 25,6%, al pasar de 7,8% a 9,8% (un alza de dos puntos). Los indicadores de líneas de pobreza y FGT exponen esta regresión.

El comportamiento general de la ciudad presentó una reducción de la pobreza coyuntural del 26%. Todas las localidades mostraron descensos significativos en la proporción de hogares catalogados en pobreza coyuntural, con excepción de Chapinero. Entre ellas se destacan las localidades declaradas en emergencia: Usme (-34,1%), Ciudad Bolívar (-19,2%), San Cristóbal (-36,6%), Kennedy (-18,2%), Bosa (-35,2%) y Suba (-31,4%).

El buen desempeño de la administración en este aspecto –pobreza medida con el método MIP– demuestra que la alcaldía distrital está en capacidad de promover políticas contra-cíclicas que disminuyen el impacto de las crisis económicas propias del ambiente macroeconómico. El reto para la administración es lograr que esta significativa reducción se mantenga en el tiempo, con la creación de canales que permitan fortalecer a los hogares frente a las fluctuaciones que presenta el aparato económico industrial, así como programas que generen empleos formales estables que blinden a los hogares frente a las amenazas de los ciclos y las crisis económicas.

Pobres

En cuanto a la metodología MIP, el promedio de hogares pobres contabilizados en 2007 fue de 24%. Aunque hubo un descenso del 25% respecto del año base (2003), este valor sigue siendo muy alto.

Las diferencias entre las localidades son bastante reveladoras, mientras Teusaquillo o Chapinero cuentan con una proporción de pobres de 6,8% y 11,2%, respectivamente, las localidades más deprimidas de la ciudad presentan valores mucho mayores, como Usme (-40,4%), Ciudad Bolívar (-47,4%), San Cristóbal (-34%), Kennedy (-24,4%), Bosa (-33,6%) y Suba (-16,3%), etc. La magnitud de la desigualdad se expresa en la distancia (brecha) entre localidades, cuyos extremos (Ciudad Bolívar versus Teusaquillo) se encuentran a una *distancia* de cuarenta puntos.

Debe subrayarse que el panorama de 2007 fue positivo. A pesar de que el crecimiento económico provocó un incremento en la concentración del ingreso, no generó mayor pobreza entre la población más pobre de entre los pobres, y aunque no hubo un crecimiento *pro-poor*[5], los resultados generales permiten hacer proyecciones optimistas, pues, de continuarse con las mismas

5 *Pro-poor growth*, crecimiento pro-pobre. Hace referencia a la capacidad que tienen los Estados y sus políticas sociales para reorientar el gasto (redistribución del ingreso vía impuestos e *inversión social*) y lograr que los recursos destinados a reducir la pobreza y la desigualdad cumplan su cometido, de allí su nombre. Como indicador, permite separar el crecimiento vegetativo de la economía en contraste con el crecimiento de las comunidades pobres tras la implementación de algún proyecto o política social.

políticas, la reducción paulatina de la pobreza con programas de choque logrará, en el mediano y largo plazos, que tales mejoras pasen de ser avances coyunturales a logros estructurales. Estas metas requieren la continuidad de los programas y las políticas, así como la voluntad política de la administración distrital para asumir el costo político de continuar con la fuerte focalización del gasto social que –según hemos visto– ha rendido excelentes resultados, sobre todo al considerar la brevedad del período analizado.

Bibliografía

Alarcón, Diana (2001). *Medición de las condiciones de vida*. Washington: INDES / BID.

Cámara de Comercio de Bogotá (2004). Observatorio Social N° 15. (publicación seriada del citado organismo, cuya serie fue retirada de circulación en el año 2009.

Concejo de Bogotá (2004). *Plan de Desarrollo "Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión 2004-2008"*. Bogotá.

Foster, James, Joel Greer y Eric Thorbecke (1984). "Notes and comments: a class of descomposable poverty measures". *Econometrika* Vol 52 Issue 3.

Ravallion, Martin (2005). *Pro-poor growth: a primer*. Washington: World Bank, Development Research Group. En http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/06/09/000009486_20040609104122/Rendered/PDF/wps3242growth.pdf

Santillán Pizarro, María Marta (2006). "La heterogeneidad de la pobreza en áreas menores: una herramienta para su medición". *Notas de población* N.° 82. En http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/28858/lcg2320_P_5.pdf

SDP (Secretaría Distrital de Planeación del distrito capital de Bogotá) – DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística de la Republica de Colombia) (2003). *Encuesta de calidad de vida*. Bogotá.

——— (2007). *Encuesta de calidad de vida para Bogotá*. Bogotá.

La isla Santay: entre la informalidad y la regeneración urbana de Guayaquil

Gabriela Navas Perrone*

Resumen

La isla Santay es un caso representativo de lo que ocurre a mayor escala con la disimetría de la ciudad de Guayaquil (Ecuador); el asentamiento humano de este territorio reproduce prácticas de ocupación del espacio propias de la informalidad que caracteriza las periferias de la urbe guayaquileña, a su vez, fue regularizado bajo los lineamientos de gestión del plan de regeneración urbana, cuya actuación se concentra principalmente en la zona céntrica de la ciudad.

El proceso de regeneración urbana que atraviesa Guayaquil desde finales del siglo pasado ha sido legitimado como la estrategia de gobierno local idónea para provocar el desarrollo de la ciudad y recuperar la identidad de la ciudadanía, sin embargo, la retórica progresista del proyecto y el nuevo modelo de gestión privatizada acarrean profundas contradicciones, que en ausencia de fachadas pintadas y las seductoras construcciones, se presentan con crudeza en el plan de manejo implementado en la isla Santay.

Los conflictos de tenencia de la isla, sus propiedades ambientales, la reubicación del asentamiento, la tipología de vivienda y los habitantes, interpretadas respectivamente, en las cinco lecturas diferentes realizadas desde los planos urbano-arquitectónicos de la isla, permiten traer a la superficie los procesos históricos, políticos, ambientales y sociales que determinan la configuración físico-espacial del asentamiento, la misma que será puesta en diálogo con las políticas de control y uso del espacio público implementadas desde la gestión de la regeneración urbana de Guayaquil.

Palabras clave: espacio, lectura, plano, interpretación, informalidad, centralidad, control, privatización.

* Doctorado en Espacio Público y Regeneración Urbana de la Universidad de Barcelona.

Abstract
Santay Island is a representative case of what happens at a larger scale in the dissymmetry of the city of Guayaquil (Ecuador); the human settlement of this territory reproduces practices of space occupation typical of informality, which characterize the periphery of Guayaquil. It was itself regularized under the management guidelines of the urban regeneration plan, whose actions concentrate mainly on the center of the city.

The process of urban regeneration that Guayaquil has been undergoing for the last eleven years has been legitimized as an ideal local government strategy to foster the development of the city and to recover the identity of the citizenry. However, the progressive rhetoric of the project and the new model of privatized management carries profound contradictions which in the absence of painted facades and seductive constructions, are harshly presented in the management plan of Santay Island.

The ownership conflicts of the island, its environmental properties, the relocation of the settlement, the type of housing and the inhabitants, interpreted respectively in the five different readings carried out from the urbanistic-architectural plans of the island, allow us to bring to the surface the historical, political, environmental and social processes that determine the spatial-physical configuration of the settlement which will be subject to dialogue with the policies of control and use of the public space implemented since the management of urban regeneration of Guayaquil.

Keywords: space, reading, map, interpretation, informality, centrality, control, privatization.

Lectura de la Santay

De las múltiples perspectivas para aproximarse al caso de la isla Santay, he escogido aquella que pone en diálogo la realidad físico-espacial y el tejido social que la sustenta, a partir de un esfuerzo interpretativo de su representación en el plano. Es un intento por vincular procesos históricos, ambientales, políticos, etc., con la realidad física dibujada en los planos de la Santay, lo que implica una lectura que supere la abstracción formal y vacía en la que ha derivado la concepción del espacio al interior de la arquitectura y el urbanismo.

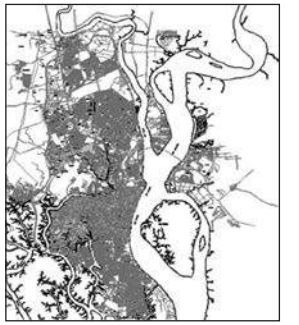
Este enfoque surge de un problemática concreta respecto a los fundamentos empleados para construir las ciudades, ya que desde la tarea proyectual[1] de arquitectos y urbanistas –legitimados como los profesionales

1 La práctica proyectual es una actividad propia de arquitectos y urbanistas que consiste en la traducción de ideas a un lenguaje físico-espacial, en una superficie material o virtual denominada

productores del espacio– se instaura una serie de operaciones formales, funcionales y técnicas, que se constituyen en los parámetros autoreferenciales del espacio, obviando sus dimensiones sociales, simbólicas, económicas y políticas, por lo que discutirlo solo a partir de su campo de conocimiento parece un mero reduccionismo (Piñón, 2006). En este sentido, se reconoce las limitantes del espacio abstracto, frente a las posibilidades del espacio entendido como producto social (Lefebvre, 2007).

Para provocar un vínculo entre la realidad proyectada en la superficie bidimensional del plano y los procesos sociales subyacentes en su configuración física, se activa un proceso interpretativo que permita lecturas con mayor profundidad. El *plano* será el medio empleado para analizar la realidad de la isla Santay a través de una lectura hermenéutica de su lenguaje. Se utilizarán cinco lentes diferentes para generar un acercamiento paulatino al plano de la isla y visibilizar varios factores que derivan en la comprensión de este territorio.

Lente N.° 1
La tenencia



Lectura N.° 1: La primera toma del plano nos permite una visión panorámica de la isla. Se puede observar que la Santay está localizada en medio de las ciudades de Guayaquil (oeste) y Durán (este). Es evidente cómo la mancha ur-

plano. Es la actividad que posibilita la materialización del espacio concebido.

bana se extiende en ambas ciudades, pero la ubicación de la isla parece haberla protegido o excluido del mismo destino. Sin embargo, al interior de la Santay se observan ciertos trazos que podrían representar la presencia de un asentamiento humano. ¿Es este asentamiento una extensión de las ciudades adyacentes? ¿A quién corresponde la tenencia de la isla?

La tenencia de este territorio aparentemente aislado en el río Guayas ha sido objeto de constantes disputas políticas. Desde el último cuarto del siglo pasado hasta la actualidad, los conflictos por definirlo no han cesado. Sin embargo, a pesar de la inestabilidad política, desde la cotidianeidad se ha consolidado una comunidad de aproximadamente 240 personas, descendientes de los primeros pobladores y actuales habitantes del asentamiento.

Los moradores de la Santay son descendientes de los trabajadores de las antiguas haciendas que ocuparon la isla en 1970, cuando se estableció la actividad agrícola y ganadera. En ese momento se construyeron siete haciendas en diferentes parcelas de tierra y bajo administraciones independientes: Jaime Nebot fue propietario de La Puntilla, Pedro Menéndez de Las Acacias, Tomás Rolando de Pradera Grande, Felipe de la Cuadra de Pradera Chica, Guillermo Gilbert de La Florencia, Walter Guzmán de La Matilde y Alfredo Guzmán de San Francisco.

Posterior a ello, el 3 de octubre de 1979, por decreto ejecutivo del Gobierno de Jaime Roldós, las tierras y propiedades de los hacendados fueron embargadas y pasaron a pertenecer al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Un año más tarde, en 1980, la tenencia de la isla pasó a manos del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), institución del Estado a la que se atribuye la posesión de la Santay hasta el día de hoy. A pesar del proceso de expropiación, los trabajadores de las haciendas firmaron con el BEV una carta que los acredita como "guardias ad honórem de la isla", lo que legitimó su estadía en calidad de guardianes protectores.

En el año 2000, por decreto del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, se creó el Comité Asesor para el Desarrollo de la Isla Santay (CADIS), encargado de elaborar un plan de desarrollo. Bajo esta premisa se seleccionó un organismo para la administración y ejecución de los proyectos a desarrollarse en la isla. El BEV constituyó, entonces, el fideicomiso mercantil "Isla Santay", firmado el 20 de septiembre de 2001, en el cual se estableció que su administración estaría a cargo de la Fundación Malecón 2000 por un plazo de ochenta años, institución creada en 1997 para la gestión de algunas obras para la regeneración urbana de Guayaquil.

> La Fundación Malecón 2000 tiene como finalidad la planificación, desarrollo, construcción, administración, financiación y mantenimiento del Malecón Simón Bolívar; de otras áreas de la ciudad, su entorno, sus límites de influencia que abarcan las riberas del río Guayas, sus islas, tales como Santay, así como las riberas del Estero y sus islas, tales como Puná, a fin de reencontrar estos espacios como el eje de su desarrollo social, cultural y productivo (Fundación Malecón 2000, 2001: Cap. 2, Art. 3).

A pesar de esta declaratoria, que establece que la administración de la Santay esté a cargo de una fundación municipal guayaquileña, la ubicación geográfica de la isla desencadenó nuevos conflictos sobre la tenencia de este territorio. En el año 2007, la municipalidad de Durán reclamó su competencia en el desarrollo de proyectos para la Santay, ya que por jurisdicción ésta pertenece al cantón Eloy Alfaro de esta ciudad.

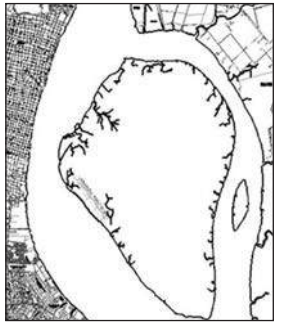
> "Nadie puede poner una piedra en la isla Santay si no cuenta con el permiso correspondiente de la municipalidad". Con esas palabras, la alcaldesa de Durán, Mariana Mendieta, retomó, el 30 de agosto pasado, su interés en formar parte de los proyectos que se realizan en la isla desde el año 2000. Ella no quiere que esto se interprete como un problema de jurisdicción. "Geográficamente, y según las ordenanzas municipales, la isla pertenece a Durán" (*El Universo (2007)*, 10 de septiembre).

Actualmente, la Santay pertenece, por jurisdicción, a Durán, y su propietario es el Banco Ecuatoriano de la Vivienda; sin embargo, el Gobierno del actual presidente, Rafael Correa, puso fin al fideicomiso de ochenta años a favor de la Fundación Malecón 2000 y transfirió el manejo de la isla al Ministerio de Ambiente.

> El presidente y la secretaría firmaron, el pasado 20 de febrero, el Acuerdo Ministerial N.º 21, que declara Patrimonio Natural de Áreas Protegidas del Estado a las islas Santay y del Gallo, ubicadas frente a Guayaquil. De esta forma se puso fin al fideicomiso de ochenta años a favor de la fundación, que es privada; y se traspasó su administración al Ministerio de Ambiente (*El Universo (2010)*, 24 marzo).

La declaratoria de la Santay como zona ambiental protegida tiene un peso relevante en la historia de tenencia de la isla, ya que su protección no solo ha frenado conflictos políticos, sino que ha bloqueado la posibilidad de convertir esa área en un territorio urbanizado. Para tener una lectura más amplia del tema, recurramos a un segundo lente que nos permita un acercamiento a las propiedades ambientales de la isla.

Lente N.° 2
El humedal



Lectura N.° 2: En esta segunda toma, la escala del asentamiento en relación a la totalidad del territorio es mucho más legible. El bajo porcentaje de ocupación del suelo está directamente relacionado con la declaratoria de la isla como área protegida, pero ¿cuáles son las propiedades ambientales de la Santay?

La isla estuvo dirigida a las actividades productivas de las haciendas hasta 1979, cuando se declaró de utilidad pública y expropiación urgente a favor

del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, el cual dispuso la instalación y funcionamiento de un complejo recreacional, cultural y turístico, con lo que se dio inicio a la gestación de una serie de proyectos urbanos para este territorio. Con este antecedente, en 1980, el Gobierno Nacional consideró como prioritaria la realización de un vasto plan urbanístico en la isla que comprendiera programas de vivienda; y entonces se declaró la expropiación a favor del Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

Durante los siguientes 15 años, la Santay fue objeto de diversas propuestas de desarrollo urbano, tales como: la construcción de puentes que unieran la ciudad de Guayaquil con Durán, la construcción de un túnel con la misma finalidad, la ejecución de un parque de diversiones estilo "Disney", la construcción de un nuevo aeropuerto para Guayaquil, etc. Posteriormente, en el año 1995, se creó la Fundación Isla Santay y por primera vez se realizó un estudio de sus propiedades endógenas, titulado "Caracterización ecológica y socioeconómica de la isla Santay" (Rodríguez et al., 1995), donde se establecieron los fundamentos para declararla reserva natural o área protegida.

Más adelante sería el Comité Ecológico del Litoral (CEL) el que propondría, a través del Ministerio del Ambiente, la declaratoria de la Santay como parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). En 1999, a través de la Subsecretaria de Gestión Ambiental Costera, ambas instituciones iniciaron los trámites para proteger la isla internacionalmente, bajo la categoría de "humedal de importancia internacional" o sitio Ramsar[2], tratado intergubernamental cuya misión es "la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales".

De acuerdo a la ficha informativa de Ramsar (Humedal, 2000), la isla Santay pertenecería a la categoría: "humedal marino-costero I", por cumplir con los siguientes criterios:

- Criterio N.º 2: existen por lo menos 12 especies migratorias, 15 endémicas vulnerables y una amenazada.

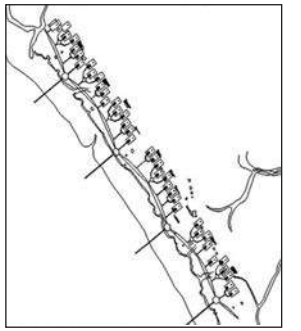
2 El Convenio de Ramsar o Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitats de Aves Acuáticas fue firmado en la ciudad de Ramsar, en Irán, el 2 de febrero de 1971, y entró en vigor en 1975.

- Criterios N.º 3 y 4: a pesar de ser un área intervenida, es un refugio ancestral de aves que aún anidan allí.
- Criterios N.º 7 y 8: soporta una población significativa de especies de peces que interactúan con otros animales de la cadena alimenticia concediendo valores ecológicos y económicos para sus habitantes.
- Por sus atributos físicos y biológicos.

El 31 de octubre del año 2000, la Santay fue declarada como el sexto humedal Ramsar del Ecuador y el número 1 041 del mundo. Al amparo de este nuevo marco legal, cualquier proyecto a realizarse debe regirse a las políticas de protección Ramsar. Por ello, la nueva administración a cargo de la Fundación Malecón 2000 tuvo que dirigir su plan de manejo en función de la conservación y desarrollo sostenible de la isla, para cuya ejecución se establecieron objetivos y políticas que controlan las intervenciones sobre el humedal y la comunidad de San Jacinto de Santay.

En el marco de las políticas nacionales e internacionales de protección ambiental y bajo la administración de la Fundación Malecón 2000, se aplicó el Plan de Manejo Isla Santay (CEL, 2002), el cual parecería ser consecuente con la declaratoria de protección de la isla. Sin embargo, si nos detenemos en las políticas establecidas para su ejecución, se evidencia una tensión entre la conservación de la isla y el control sobre el uso del espacio intervenido que la modalidad administrativa de esta institución ha generado en las zonas sobre las cuales tiene autoridad. Utilicemos, entonces, un nuevo lente para mirar las intervenciones realizadas en la isla en función de esta estructura administrativa.

Lente N.° 3
La administración



Lectura N.° 3: Al acercarnos a la superficie de la Santay, se observa la configuración del asentamiento que ocupa la comunidad y su distribución espacial sobre la isla. ¿Qué relación tiene este trazado con el plan de manejo implementado desde la administración?

Dentro de los objetivos establecidos por la Fundación Malecón 2000 para el plan de manejo de la Santay se contempla "conservar las características ecológicas de la isla de forma que sus valores y funciones permanezcan al servicio de la conservación de la biodiversidad" y "fomentar prácticas sostenibles que contribuyan a la protección de las características ecológicas de la isla y al sustento de sus habitantes". Para el cumplimiento de dichos fines y acorde a los lineamientos de la Convención Ramsar, se propuso la zonificación de la isla para el desarrollo de diferentes programas de acción en función de sus propiedades ambientales. "Se han establecido las siguientes zonas de manejo: la zona núcleo, una zona de uso sustentable que considera las actividades de aprovechamiento que afectan o pueden afectar las características ecológicas propias del humedal, y una zona de amortiguamiento que comprende los llanos de inundación hasta la más baja marea" (CEL, 2002: 49).

En función de esta zonificación, se estableció el traslado de la comunidad a la zona de uso sustentable con el objetivo de ordenar el ecosistema

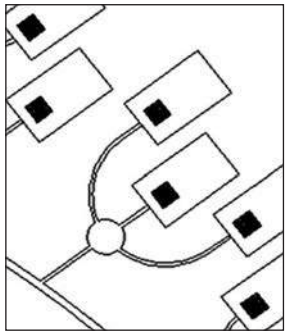
y las actividades humanas bajo principios sostenibles y compatibles con las características ecológicas del humedal. Este principio de ordenamiento del espacio al interior de la isla reorganizó la disposición de las viviendas sobre el territorio, para lo cual se implementó un trazado que delimita el asentamiento de la comunidad.

Antes de la ejecución del plan y después de la expropiación de las haciendas, los pobladores tomaron posesión de las tierras a través de la construcción improvisada de sus viviendas. Fue con la implementación del trazado que se regularizó el asentamiento de la comunidad, en función de los parámetros del plan de manejo, lo cual se hizo a través de la división de parcelas para reubicar las viviendas y organizar la distribución de la comunidad en la zona de uso sustentable.

La traza –del latín *tractus* (dibujo)– en la Santay es una herramienta de representación espacial proyectada en el plano pero no construida en la realidad. El trazado es una delimitación espacial perceptible únicamente por la implantación de las viviendas en el territorio, pues "las viviendas de los pobladores de la isla Santay deberán estar ubicadas dentro de los límites establecidos por la Fundación Malecón 2000" (Fundación Malecón 2000, s/f: Cap. 4, Art. 8). Con la creación de estos límites, la fundación establece un control sobre el uso del espacio, legible no solo desde la redistribución del asentamiento, sino desde la construcción de las viviendas destinadas para la comunidad.

Coloquemos ahora sobre el trazado de la Santay un lente de mayor alcance, para visualizar las viviendas y sus posibles relaciones con la política de uso del espacio establecida dentro del "Reglamento para la permanencia de los pobladores en la isla Santay" (Fundación Malecón 2000, s/f), implementado por la Fundación Malecón 2000 como parte del plan de manejo.

Lente N.° 4
La vivienda



Lectura N.° 4: Al interior del trazado, se puede observar la distribución de las viviendas en diferentes parcelas de tierra. ¿Cuál es la relación existente entre las viviendas y la política de uso del espacio implementada con la redistribución de la comunidad sobre el territorio?

Antes de la reubicación de la comunidad, los pobladores estaban distribuidos en 25 viviendas, es decir, cada casa albergaba aproximadamente a tres familias. Frente a los evidentes problemas de hacinamiento y carencia de servicios básicos, la Fundación Malecón 2000 dispuso la construcción de nuevas viviendas. Así, en 2004, se firmó un convenio de cooperación con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda según el cual,la Fundación Hogar de Cristo debía construir 45 casas en la isla Santay.

Las viviendas "Hogar de Cristo" son casas de caña y madera –basadas en un sistema de autoconstrucción– destinadas a los sectores de bajos ingresos económicos que se concentran en las periferias de la ciudad de Guayaquil. Los sectores informales de esta y otras ciudades de la región Costa de Ecuador están constituidos básicamente por esta tipología de vivienda. Su bajo costo, combinado con la permanente demanda, desencadenó el uso masivo y la popularidad de estas casas.

Con las nuevas construcciones, cada familia pasó a ocupar una vivienda, lo cual permite un mayor control de la comunidad sobre el territorio,

ya que se genera un registro de la ubicación específica de cada habitante y la cantidad de pobladores existentes en función del número de casas donadas, tras asignar a cada vivienda su respectiva numeración. Además de ser un instrumento regulatorio y de control demográfico, la vivienda de caña destinada a los sectores excluidos del desarrollo formal de las ciudades aledañas se constituye, también, como un fenómeno de carácter simbólico (Bourdieu, 1991), ya que reafirma la condición marginal de la comunidad.

Si bien la ejecución de una política de control sobre la comunidad dentro del plan de manejo del humedal podría pasar desapercibida desde la construcción del espacio de un modo tal que parezca natural, estas acciones son absolutamente legibles en las reglamentaciones establecidas para garantizar la permanencia de los pobladores en la isla, donde, además, se faculta legalmente a la Fundación Malecón 2000 para ejercer autoridad en los terrenos.

Constituyen causales de expulsión de los pobladores de la isla las siguientes:

- Actuar como cómplice en las prácticas de asentamientos irregulares.
- Reiteradas infracciones o incumplimiento a lo dispuesto en el presente reglamento.
  (Fundación Malecón 2000, s/f: Cap. 7, Art. 17, numerales 17.3 y 17.5).

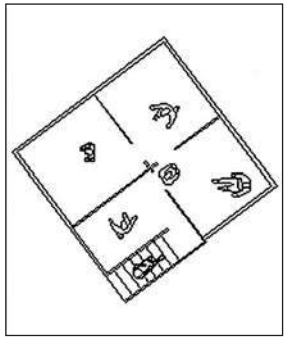
La Fundación Malecón 2000 reconoce como viviendas:

- Las que están georreferenciadas, verificadas mediante fotografías en los archivos de la fundación y su ubicación actual ha sido aceptada.
- Las nuevas construcciones y/o localizaciones de viviendas que facilite la Fundación Malecón 2000.
  (Fundación Malecón 2000, s/f: Cap. 4, Art. 8, numerales 8.1 y 8.2).

En ese sentido, las viviendas son un factor indispensable para la ejecución del plan de manejo, ya que permiten un control de las actividades de la comunidad en la ubicación asignada del asentamiento dentro de la zona de uso sustentable. Sin embargo, todas estas acciones adquieren seguridad jurídica con la firma del reglamento que condiciona la permanencia de los

pobladores en la isla Santay, por tanto, ingresemos al interior de las viviendas, con el último lente preparado para este estudio de caso, con el objetivo de visibilizar a los pobladores entre las restricciones y su cotidianeidad.

Lente N.° 5
Los habitantes



Lectura N.° 5: Observamos el interior de una vivienda tipo "Hogar de Cristo". El lente enfoca la relación entre la comunidad y el espacio. Si la reubicación en nuevas viviendas responde a un principio de control, ¿el plan de manejo contempla alguna acción inclusiva de los habitantes?

El plan de manejo dirigido a proteger las propiedades ambientales del humedal Santay desencadena una política de usos de este espacio, a través de la implementación del trazado para ordenar el asentamiento en función de la zonificación establecida, de la donación de viviendas para registrar la ubicación de la población sobre el territorio, y de la firma de un reglamento en el que se establecen las cláusulas para adquirir o perder la calidad de poblador, los derechos de la comunidad y la obligatoriedad de su cumplimiento para garantizar la permanencia en la isla.

La calidad de poblador de la isla Santay se pierde:

- Por el abandono durante un año consecutivo de la isla Santay.
- Por el cambio de domicilio a un lugar fuera de la isla.
- Por expulsión causada por el incumplimiento reiterado al presente reglamento.
- Por decisión de la Fundación Malecón 2000.
  (Fundación Malecón 2000, s/f: Cap. 2, Art. 4).

Son derechos de los pobladores de la Isla Santay:

- Permanecer en la isla y habitar con su grupo familiar en el inmueble por él construido o que la fundación le proporcione, dentro de los límites establecidos.
- El abastecimiento y uso de los recursos naturales necesarios para la supervivencia.
- El acceso a servicios básicos y demás beneficios facilitados a través de la Fundación Malecón 2000.
- El derecho a ser considerados preferentemente como mano de obra local o para prestar otros servicios para los que estuviese capacitado.
  (Fundación Malecón 2000, s/f: Cap. 3, Art. 6).

Son obligaciones de los pobladores de la isla Santay:

- El cumplimiento de este reglamento y sus modificaciones.
- Asistir a las reuniones que convoque la Fundación Malecón 2000.
- Contribuir con la vigilancia de la isla y denunciar prácticas ilegales.
- Comunicar a la Fundación Malecón 2000 los nuevos nacimientos, para reconocimiento del estatus de pobladores.
- Contribuir al mantenimiento y cuidado de los servicios básicos facilitados por la Fundación Malecón 2000.
- Cubrir los gastos por los servicios básicos facilitados por la Fundación Malecón 2000, valores que serán proporcionales al nivel de ingresos.
- Mantener los alrededores de las casas libres de desechos orgánicos e inorgánicos.

- Mantener controlados los animales de crianza, en las zonas delimitadas para ello.
  (Fundación Malecón 2000 s/f: Cap. 3, Art. 7).

Dentro de dichas cláusulas se ratifica la ausencia de un marco legal que garantice la inclusión de la comunidad en el desarrollo del plan de manejo. El reglamento anula un proceso participativo que genere otras líneas de acción; muy al contrario, mantiene a la comunidad al margen y sometida a los controles impuestos. Además, al estar basado en el ejercicio de la autoridad, tampoco contempla la posibilidad de consensos, y en ese sentido, los derechos y obligaciones de los pobladores responden exclusivamente a facilitar las funciones administrativas de la Fundación Malecón 2000.

A continuación se presentan dos testimonios de miembros de la comunidad de San Jacinto de Santay, que ponen de manifiesto, en el primer caso, las afectaciones de la reubicación de las familias en viviendas individuales y, en el segundo caso, el reclamo de sus derechos como habitantes y herederos de los terrenos que habitan.

> Yo tenía una casita, yo mismo la hacía, así mismo de cañita. […] Yo era el dueño de mi casa y no necesitaba posada, pero a mí no me dieron casa, solo a mi hijo le dieron casa. Eso es lo único en lo que yo no estoy de acuerdo con la fundación. A algunos que no tenían nada les dieron casa; y a mí, que tenía casa, que he tenido cuatro o cinco casas más o menos hechas con mi propio trabajo, no me reconocieron nada. Ahora vivo apegado aquí. Mi hijo en cualquier momento se va y yo tengo que irme. Yo era dueño de mi casa, y lo que hizo Malecón fue vender y quemar todo lo que yo tenía. Eso es una mala fe. Además, no me han dicho nada. No estoy de acuerdo con eso y a cualquier periodista que venga le diré lo mismo. Yo no tengo compromisos con Malecón. Que no vengan a decirme que estoy mal informado. Yo digo la verdad, la verdad digo yo (Testimonio personal de un miembro de la comunidad, 2007).

> Yo me crié aquí. Soy franquito, porque a mí me gusta la nobleza y la franqueza. […] Aquí estoy con mis dos hijos, aquí me dejó el banco, aquí me trajo la casa. De aquí nadie me mueve. […] Esto nos corresponde como

> herencia, sépalo bien. Se lo estoy diciendo en su cara: esto nos toca como herencia. Por esa gente que no sabe, no hay para qué meterse. Aquí por ley el Gobierno tiene que dejarnos. ¿No ve que aquí murió nuestro abuelo, murió nuestro padre? Dejaron a sus hijos –disculpe la mala palabra– como burros, trabaja y trabaja, cuando esto era establo. Eran unos muchachitos que no podían con un saco si se lo tiraban encima: si se quebraban se quebraban, si no, se iban […]. Así era esa gente. Sufrieron mucho, como para que venga a comerse el sabido la madura (Testimonio personal de un miembro de la comunidad, 2007).

Posterior a la reubicación del asentamiento, el ente administrativo incorporó la actividad turística en la isla, para lo cual se organizó y capacitó a ciertos miembros de la comunidad como guías y obreros para los trabajos que se necesiten para mantener los senderos de las zonas visitadas. Sin embargo, el incipinte impacto generado por el turismo no representó una mejora significativa en la calidad de vida, de manera que el plan de manejo tampoco contempla programas productivos que garanticen un verdadero desarrollo sustentable del humedal Santay y sus habitantes.

Las acciones de la Fundación Malecón 2000, que apuntan al control de los pobladores al interior de la isla, representan, en pequeña escala, una práctica institucional que se reproduce en la ciudad de Guayaquil para la administración de las obras de la "regeneración urbana". Por ello, el caso de la Santay resulta revelador de la implementación de políticas de uso del espacio, reglamentaciones y control ciudadano que ha legitimado el nuevo modelo de gestión municipal.

Conclusiones: análisis comparativo Guayaquil-Santay

El enfoque de varios lentes para interpretar el plano de la Santay ha permitido traer a la superficie la política administrativa ejecutada por la Fundación Malecón 2000, caracterizada por implementar reglamentaciones en los espacios sobre los cuales tiene legítima competencia. A pesar de que esta política ha sido aplicada en un sector informal –en el caso de la isla Santay– y en una centralidad –en el caso de Guayaquil–, en ambos contextos

la gestión privatizada está ligada a controlar los usos permitidos sobre los espacios intervenidos.

La privatización de la gestión se consolidó en la ciudad de Guayaquil con el proyecto de regeneración urbana, cuando la municipalidad decidió crear una red de fundaciones privadas para que administraran las obras a ejecutar. Así, para el desarrollo de la propuesta del Malecón 2000 –obra emblemática que canalizaría la regeneración hacia otros sectores de la ciudad–, se creó, en 1997, la Fundación Malecón 2000, facultada legalmente para planificar y gestionar la realización del proyecto, desde la etapa de concepción hasta su administración, una vez construido.

Esta entidad privada, instituida por la municipalidad para la administración del Malecón 2000, y posteriormente a través de fiducia, de la isla Santay, aplica una política de usos del espacio dentro de ambos territorios. Al interior de la isla, esta opera con la implementación de reglamentaciones que establecen la ubicación de las viviendas, las condiciones para que los moradores sean reconocidos como pobladores, los derechos y obligaciones de los habitantes, entre otros aspectos que ejercen un control directo sobre la comunidad. De igual manera, para garantizar fines administrativos y de mantenimiento de las zonas regeneradas de Guayaquil, se ha instituido una serie de dispositivos de vigilancia que ejercen total control sobre el comportamiento ciudadano y reglamentaciones respecto al tipo de ciudadanos que pueden o no ingresar a estos espacios.

Además de la política administrativa, existe otro factor común a ambos casos, ya que el plan de manejo de la isla Santay y el plan de regeneración urbana de la ciudad de Guayaquil poseen una vinculación en el origen de ambas propuestas. En el proceso de gestación del Malecón 2000 (obra catalizadora de la regeneración), a cargo de los miembros del directorio de la fundación, se exploró la posibilidad de vincular el proyecto de regeneración urbana con uno de conservación de la biodiversidad, que se desarrollaría en la isla Santay, lo cual serviría para estructurar un proyecto turístico que vincularía el malecón, la isla Santay y el Parque Histórico.

La conexión de la Santay con la regeneración urbana de Guayaquil tiene una relación directa con el proyecto del Malecón 2000, ya que surgió como iniciativa del Banco La Previsora, institución que contrató a Oxford

Brookes University para realizar los primeros estudios del sector a intervenirse y el diseño de su imagen objetivo. Esta institución universitaria sería la encargada de la asesoría urbana arquitectónica para la ejecución de la obra, así como del diagnóstico de la Santay y sus potencialidades para vincularse al desarrollo turístico de Guayaquil.

La participación de una universidad extranjera en el diseño del Malecón 2000 adquiere un sentido particular en el caso de Guayaquil, ya que activa un proceso hermético en la toma de decisiones del proyecto, entre los asesores de Oxford, la alcaldía de la ciudad y el directorio de la fundación, limitando la posibilidad de consensos con otros sectores de la ciudadanía. En este sentido, la anulación de procesos participativos es un factor estructural de la posterior privatización del espacio público y control de los sectores regenerados, rasgos sintomáticos, también, en la ejecución del plan de manejo con la comunidad de la Santay.

El mecanismo legal empleado entre la municipalidad y la Fundación Malecón 2000 para la ejecución del Malecón 2000, se concreta a través de la firma de un contrato de comodato, en el que una parte entrega gratuitamente a la otra un bien, para que se haga uso de ella con cargo de restituir la misma especie después de terminado el uso. En este caso el bien entregado sería el antiguo Malecón Simón Bolívar, y se facultó a la fundación para administrar, planificar, financiar, construir, mantener y mejorar el área a intervenir. Este mecanismo, que habría garantizado seguridad jurídica, sería también contemplado para lograr la transferencia del dominio de la Santay a la Fundación Malecón 2000.

Si bien la tenencia de la isla le pertenece al Banco Ecuatoriano de la Vivienda, ya que nunca se ejecutó la transferencia de dominio a la Fundación Malecón 2000, existe el precedente de las implicaciones que ha tenido la firma del contrato de comodato en el caso de la ciudad de Guayaquil. Entre otras cláusulas, dentro del mismo contrato se establece la anulación del pago de impuestos, eliminando así la posibilidad de recuperar la plusvalía del suelo generada con la regeneración del malecón, en beneficio del sector público y la ciudadanía en general. Es decir, que la rentabilidad generada por el proyecto se reinvierte dentro de los límites del terreno y se destina a los fines administrativos de la fundación.

La política administrativa de la Fundación Malecón 2000, aplicada desde la realidad informal de la Santay, en ausencia de una obra urbana emblemática que justifique la implementación de políticas de uso del espacio en pro del desarrollo de la ciudad, evidencia las contradicciones que acarrea la maquinaria de la regeneración, dadas por el debilitamiento de la acción pública frente a la creación de políticas privatizadoras, el fortalecimiento de proyectos localizados en detrimento de procesos participativos e inclusivos de la ciudadanía, así como la regularización de intervenciones fragmentadas en ausencia de una gestión integral de ciudad.

Bibliografía

Bourdieu, Pierre (1991). *Language and symbolic power*. Cambridge: Harvard University Press.

CEL (2002). *Plan de manejo isla Santay*. Ecuador: Ministerio de Ambiente / Servicio Alemán de cooperación técnica.

El Universo (2007). En http://www.eluniverso.com/2007/09/10/0001/18/EE06EAB3E3C94358BBF69D6D10176AF2.html, acceso de 21 de septiembre del 2012

El Universo (2010). En http://www.eluniverso.com/2010/03/24/1/1445/santay-ofrecen-obras-2011.html, acceso de 21 de septiembre del 2012

Fundación Malecón 2000 (2001). "Reforma y nueva codificación de Estatuto Social Fundación Malecón 2000". Visita 23 de enero de 2011 en http://www.malecon2000.org/fundacionmalecon2000/Estatutos-Malecon-2000v2.pdf

Fundación Malecón 2000 (s/f). "Reglamento para la permanencia de los pobladores en la isla Santay". Guayaquil: archivos de la Fundación Malecón 2000.

Humedal (2000). "Ficha informativa de los humedales Ramsar". Visita 23 de enero de 2011 en http://www.ambiente.gob.ec/userfiles/50/Isla%20Santay.pdf

Lefebvre, Henri (2007). *The production of space*. Oxford: Blackwell Publishers.

Piñón, Helio (2006). *Teoría del proyecto*. España: Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona.

Rodríguez, F., M. Larrea, A. Ruiz, F. Nogales, P. Suárez, I. Jaramillo y P. Guerrero (1995). *Caracterización ecológica y socioeconómica de la isla Santay*. Quito: ECOCIENCIA.

Las fronteras de la ciudad: construir viviendas para las víctimas de las inundaciones en Cabaret

Ilionor Louis*

Resumen

En este artículo se analiza la situación de varias decenas de familias víctimas de las inundaciones en Cabaret, una ciudad del Departamento del Oeste de Haití. El paso de las tormentas tropicales Ike y Hannah redujo a estas familias al estado de indigencia. Abandonadas por el Estado, estas familias han sido beneficiarias de la ayuda de dos organizaciones no gubernamentales que han construido viviendas en dos espacios llamados *Village des Vainqueurs* ("Pueblo de los Vencedores") y *Village de la Fraternité de Berville* ("Pueblo de la Fraternidad de Berville"), lugares ubicados a algunos kilómetros de la ciudad de Cabaret y desprovistos de infraestructura que permita que familias vivan allí. En cuanto a las viviendas, están construidas sobre terrenos rocosos, sin cocina, sin cuartos de baño, sin mobiliario, y no protegen a sus habitantes de las lluvias, ya que sus techos están mal construidos. Estas construcciones son la expresión de una paradoja entre el derecho a una vivienda decente, garantizado por la Constitución haitiana, y estos tipos de vivienda de por sí. A causa de su situación de indigencia y de vulnerabilidad extrema, cierta forma de inclusión en un espacio específico es impuesta a estas familias.

Palabras clave: viviendas precarias, indigencia, inundación, inclusión forzada, organización no gubernamental, territorio.

Abstract

In this article is analyzed the situation of several tens of families victims of floods in Cabaret, a city of the West Department of Haiti. The passage of tropical storms Ike and Hannah reduced these families to indigence situation. Given up by the State, these families have been aided by two nonprofit organizations, which have built residences on two spaces named the *Village des Vainqueurs* and *Village de la Fraternité de Berville*, located at a few kilometers of the town of Cabaret and deprived of any infrastructure to make it possible for families to live there. As for the residences, they are built on rocky grounds, without kitchen, bathroom, furniture, and do not protect their residents from the downpours, the roof being badly made. These constructions are the expression of a paradox between the right to a decent housing, guaranteed by the Constitution of Haitian Republic, and these types of residences themselves. Because of their situation of indigence and extreme vulnerability, a certain form of inclusion in a specific space is imposed to these families.

Keywords: insecure housings, indigence, flood, forced inclusion, nonprofit organization, territory.

* Facultad de Etnología de la Universidad de Haití y Centro de Investigación y Formación Social y Económica para el Desarrollo (CRESFED).

Introducción

Cabaret, miércoles 10 de octubre de 2007. Lluvias diluvianas han provocado inundaciones que han causado la muerte de más de cincuenta personas, según un comunicado de la agencia de noticias en línea Alterpresse firmado por Djems Olivier (2007). Estas inundaciones se han llevado ganado, plantaciones y casas. Las principales víctimas son, sobre todo, familias pobres que han construido su casa en zonas de riesgo con materiales improvisados. Después de las inundaciones, estas personas han quedado sin techo, siniestradas, han perdido todo y esperan recibir ayuda pública o de las organizaciones no gubernamentales. Más de un centenar de familias han sido albergadas en una escuela llamada Escuela Nacional de Béthel. La municipalidad de la ciudad y organizaciones no gubernamentales tales como Vision sur le monde y Compassion Internationale han llevado ayuda a esta población desamparada, distribuyendo lanas, baterías de cocina y zapatos.

Alrededor de un año después, en septiembre del año 2008, el ciclón Ike golpeó la ciudad causando daños importantes y nuevas pérdidas humanas. Nancy Roc (2008), en un comunicado entregado por la agencia de información en línea Alterpresse, afirma que la ciudad de Cabaret ha sido devastada por Ike. Retomando las palabras del diputado Pierre Jérôme, de la circunscripción de Cabaret, luego del paso del huracán, los cuerpos flotaban en las calles y se esperaba ver más de ellos porque el balance crecía cada hora. En efecto, según los datos otorgados por otro sitio de difusión de información sobre las catástrofes naturales en Haití, Ike habría matado a más de cuarenta personas en Cabaret. Madame Byrs, del sistema de Naciones Unidas en Haití, afirmó previamente que el número de muertos sobrepasó los cuarenta en esta ciudad ubicada a aproximadamente treinta kilómetros de Puerto Príncipe, la capital de Haití. Tras el ciclón, la situación de los sin-techo y sobre todo de las familias siniestradas empeoró. En este contexto, las ONG Compassion Internationale y Food for the poor decidieron construir, junto con la municipalidad de la ciudad, dos pueblos para acoger a las víctimas. El caso de Cabaret no es único: en otras regiones del mundo, varias familias son golpeadas por inundaciones o derrumbes que las dejan sin domicilio.

Peteborough, mayo de 2005. El Gobierno canadiense decide poner en marcha la construcción de viviendas abordables para las víctimas de las inundaciones. En cooperación con el Gobierno de Ontario y la ciudad de Peteborough, se decidió construir alrededor de cuarenta moradas. Según un comunicado de prensa del Ministerio de Asuntos Municipales y de la Vivienda, en julio del mismo año fuertes lluvias en la región de Peterborough habían causado importantes estragos a las infraestructuras municipales, incluyendo calles, puentes e instalaciones de tratamiento de aguas naturales, además de dañar residencias privadas y empresas (MAMV, 2003).

Senegal, 2010. Según un comunicado de una agencia de prensa senegalesa firmado por Assane Diagne (2010), en la provincia de Guediawaye, 109 familias víctimas de inundaciones fueron reubicadas con el Plan Jaxaay. Estas familias son parte de las otras 1 800 víctimas de inundaciones en los municipios del distrito de Wakhinane Nimzatt y de Médina Gounass, censadas para ser beneficiarias de las nuevas viviendas del plan. Sin embargo, los beneficiarios tienen otras dolencias a pesar de haber recibido las llaves de sus nuevas casas. Según un comunicado de la agencia de noticias en línea Walfadjiri, algunos habitantes recientemente instalados habrían expresado sus pesares ligados a la falta de agua, electricidad, mercado y, sobre todo, estructuras sanitarias adecuadas. Una habitante entrevistada afirma:

> Acabamos de llegar a Jaxaay. Hay que reconocer, es un buen lugar con relación a nuestras antiguas casas que están bajo el agua, y agradecemos a las autoridades por haber pensado en ayudarnos a salir de esas zonas inundadas. Sin embargo, como lo pueden constatar, es una nueva ciudad donde falta agua, electricidad, mercado, una maternidad… Tendrán que ayudarnos en esos aspectos también[1].

En Cabaret (Haití), Peteborough (Canadá) y Guediawaye (Senegal), las inundaciones han dado lugar a la construcción de nuevas viviendas que deben albergar a las familias siniestradas. Si en Ontario y Gwediawaye las

1 Visita 10 enero 2011 en http://www.senpremiereligne.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3003:guediawaye--109-familles-victimes-dinondations-relogees-au-plan-jaxaay&catid=4:actualites&Itemid=143

autoridades gubernamentales se implicaron con programas (programa de vivienda abordable y Plan Jaxaay) sin la ayuda de ONG, en Cabaret, en cambio, fueron dos ONG las que tomaron la iniciativa de construir alrededor de sesenta viviendas en dos espacios bautizados como Pueblo de los Vencedores y Pueblo de la Fraternidad de Berville, respectivamente. Estos están ubicados en la periferia de la ciudad de Cabaret, lo que ha extendido las fronteras de la ciudad. El objetivo de este estudio es analizar la reintegración de las familias siniestradas de Cabaret en los nuevos territorios que constituyen los pueblos de los Vencedores y de la Fraternidad de Berville.

Por ello, planteamos las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las características de estos pueblos? ¿Cuáles son las condiciones de vida de las familias en sus nuevas casas? Los beneficiarios, ¿están satisfechos con las nuevas viviendas y los pueblos a los que pertenecen ahora? Sabiendo que estas familias provienen de las categorías sociales más desfavorecidas de la sociedad, ¿de qué manera su nuevo estatus ayuda a cambiar su situación?

Este ensayo está organizado de la siguiente forma: en una primera sección se revisan algunas aproximaciones teóricas relacionadas con la gestión del Estado en las zonas de relegación o en los territorios de exclusión; luego se analiza la información obtenida a partir de fichas de obsecración y entrevistas; y el ensayo termina con un cuestionamiento al tipo de integración aplicado con las familias siniestradas de Cabaret después de las inundaciones de 2007 y 2008.

La investigación en los dos pueblos: metodología

Para llevar a cabo esta investigación se organizaron varias salidas de campo con el objetivo de observar el territorio de los pueblos, los tipos de casas construidas y las condiciones de vida de la población. En el transcurso de estas salidas realizamos entrevistas a diversas personalidades, entre las cuales encontramos líderes religiosos y miembros de asociaciones que participaron en la construcción de las viviendas.

Con el fin de recoger datos acerca del proceso de construcción, la satisfacción o no de los beneficiarios con relación a las viviendas construidas

y las condiciones de vida observadas, se hicieron 14 catorce entrevistas a, entre otros, los beneficiarios de las viviendas, cuya mayoría está constituida por mujeres. Para ello, se elaboró una guía de entrevista preguntas semiabiertas y abiertas. En cada pueblo se efectuaron dos entrevistas grupales, y se reunió un total de alrededor de 12 entrevistas a personas. Así, 22 personas fueron interrogadas en los dos pueblos.

La recolección de los datos se hizo con grabadoras equipadas con casetes y a través de la toma de notas en el momento de las entrevistas. Los casetes han sido transcritos íntegramente, y se ha aplicado el análisis de contenido para tratar la información obtenida. Este resultado se reforzó con diarios de campo y resúmenes de las entrevistas hechos a partir de las notas tomadas en el momento mismo de su realización. Esto nos ha permitido entender la realidad en toda su dimensión, a partir de las observaciones hechas en el campo, el discurso de los actores y la literatura sobre el tema.

Gestión de los territorios y de la población

Los territorios son objeto de lucha entre individuos y grupos sociales, y constituyen una forma de poder que permite a los que acceden a él ejercer cierto control, buscando, al mismo tiempo, dominar a los que no tienen territorio. Desde esta perspectiva, Rousseau relaciona el origen de las desigualdades sociales[2] con el de la propiedad privada, particularmente la ocupación de la tierra; declara que "el primer hombre que cercó un terreno, pensó en decir 'esto es mío' y encontró gentes bastante sencillas para creerlo, fue el verdadero fundador de la sociedad civil" (Rousseau, 1992: 225).

Desde esta perspectiva, la construcción de viviendas está en la base de los conflictos entre los hombres. Los más fuertes de entre los humanos eran los primeros en construirse viviendas porque se sentían capaces de defenderlas, y no podían adueñarse de las cabañas de sus vecinos sin exponerse a un combate violento con las familias que las ocupaban (Rousseau, 1992).

2 Rousseau distingue la desigualdad natural y las desigualdades sociales. La primera se refiere al hecho de que, biológicamente, ciertos seres humanos son grandes y otros pequeños, mientras que las segundas conciernen al modo de apropiación de los bienes y de los recursos entre los hombres.

Weber, desarrollando la misma idea, sostiene que el territorio constituye una de las características de la agrupación política[3]. Que la existencia y los reglamentos impuestos por los ocupantes de un territorio sean garantizados allí de manera permanente, hace de dichos ocupantes una agrupación política, ya que son capaces de imponer sus leyes en ese lugar y defenderlas mediante la violencia (Weber, 1995). Con la misma perspectiva, Bourdieu relaciona la cuestión del acceso al territorio con los diferentes recursos que poseen los individuos. Según Bourdieu, "en la lucha por apropiarse del espacio, los que están desprovistos de capital son mantenidos a distancia, sea física o simbólicamente, de los bienes socialmente más raros, y son condenados a frecuentar a las personas o los bienes más indeseables o menos raros. La falta de capital intensifica la experiencia de lo finito y encadena a un lugar" (Bourdieu, 1993: 258). Las características comunes de los análisis de Rousseau, Weber y Bourdieu se resumen en aportes sociales desiguales.

Refiriéndose a la situación de los sin-techo en París, Aumercier utiliza el concepto "encerrar afuera" (*enfermer dehors*) para describir las relaciones entre estas personas y el "SAMU social"[4], cuya misión consiste en realizar intervenciones de urgencia con esta población. Según la autora, la manera en que el SAMU social trata a los individuos que llama para encontrar un albergue de urgencia se parece a una especie de "higiene social", en el sentido en que los servicios recogen los desechos para mantener limpia la ciudad. El sujeto, escribe la autora, está encerrado en su negación; no se le reconoce su capacidad subjetiva para definir sus propias necesidades y para expresarlas. Se ve sometido, dice, a "una inclusión forzada como individuo cobijado en su negación, en su desdén, en su bella marginalidad o en una de las múltiples identidades nacionales, étnicas o religiosas disponibles sobre el mercado" (Aumercier, 2004: 125, 127). No obstante, la autora

3 Para Weber, una agrupación política es una agrupación de dominación cuando su existencia y la validez de sus reglamentos están garantizados de manera continua en el interior de un territorio geográfico determinable por la aplicación y la amenaza de un constreñimiento físico por parte de la dirección administrativa (Weber, 1995).

4 El SAMU social es "un dispositivo de salvataje que en grandes ciudades del mundo tiene por objetivo intervenir de urgencia junto con personas en peligro, muy débiles o muy des-socializadas, para expresar a través de ellas mismas sus necesidades, con el fin de ofrecer ayuda-consuelo-asistencia" (Aumercier, 2004: 120).

reconoce que estos individuos han desarrollado mecanismos de lucha de afirmación y para hacer reconocer sus necesidades, al no renunciar a sus costumbres y preferencias.

Bourdieu sitúa el rol del Estado en el marco de estas luchas por la apropiación del espacio. Según el autor, estas pueden tomar formas más colectivas, sea en la elaboración de las políticas sobre vivienda en el plano nacional, sea en el nivel local, con relación a la construcción y a la atribución de las viviendas sociales, o en lo referente a las opciones en materia de equipamientos públicos (Bourdieu, 1993). Según el autor, en este sentido, el Estado tiene un inmenso poder sobre el espacio a través de su capacidad de convertir el suelo en mercancía, de construir vivienda y, también, en gran medida, de crear trabajo y edificar establecimientos escolares. Desde la perspectiva de Bourdieu, en la medida en que las autoridades estatales favorecen la construcción de grupos homogéneos con una base espacial, esta política es, en gran parte, responsable de lo que se puede observar directamente en los grandes conjuntos deteriorados o en las ciudades desertadas por el Estado (Bourdieu, 1993: 262).

McAll, en un ensayo consagrado al análisis de los territorios como muros de exclusión y espacios de ciudadanía, habla de una doble constitución: la constitución jurídica y la constitución sociológica. La primera garantiza los principios jurídicos, mientras que la segunda está relacionada con las relaciones sociales. En otras palabras, la constitución jurídica indica los principios fundamentales que rigen el funcionamiento de una comunidad; está fundada sobre un principio de igualdad: todos los hombres son iguales ante la ley. La otra, en cambio, remite a las prácticas que gobiernan realmente los comportamientos de los actores. La primera constitución es parte del universo formal, coherente, de las ciencias jurídicas, mientras que la segunda, más concreta, anclada en la realidad de la vida cotidiana de los actores, tiene que ver con las ciencias sociales empíricas. Según McAll, la constitución jurídica solo puede tener un vínculo formal con la constitución sociológica, como en el caso del automovilista que obedece a las normas de control de velocidad solo al aproximarse a una patrulla (McAll, 1995).

Pueblo de los Vencedores y Pueblo de la Fraternidad de Berville

Village des Vainqueurs (Pueblo de los Vencedores) y Village de la Fraternité de Berville (Pueblo de la Fraternidad de Berville) han sido construidos, respectivamente, por dos organizaciones internacionales: Compassion Internationale y Food for the poor. La primera es una ONG multinacional de obediencia religiosa que ofrece becas de estudio a los niños pobres de ciertos países del tercer mundo. Estas se entregan a los niños a través de las misiones religiosas, en especial a través de las misiones bautistas. La segunda es una ONG que se ocupa principalmente de la distribución de comida a las poblaciones de los países del tercer mundo, particularmente a aquellas víctimas de hambre o de catástrofes naturales. Después de las inundaciones del año 2008 en Cabaret, estas ONG, junto con la alcaldía de la ciudad, han construido casas para albergar a algunas familias siniestradas. ¿Cuáles son las características de los pueblos y de las viviendas que se construyen? ¿Cuál es el perfil socioeconómico de los habitantes? ¿Están satisfechos, o no, con su nueva situación y con las viviendas en las que se encuentran ahora?

Beneficiarse de una vivienda en un proyecto

Con relación al Pueblo de los Vencedores, el proyecto consiste en la construcción de casas para padres y madres o responsables de niños becarios de Compassion Internationale que hayan sido víctimas de las inundaciones en Cabaret del año 2008. La organización impone ciertas condiciones a los beneficiarios de las viviendas construidas:

- Entregar cuatro camiones de materiales (dos de arena y dos de ripio).
- Llevar agua a la construcción para preparar el mortero.
- Dar de comer a los constructores cada día.

Según un beneficiario entrevistado, para ellos no era fácil cumplir los requerimientos impuestos, ya que no tenían dinero: "Todo lo que teníamos

se lo llevaron las inundaciones; hemos tenido que pedir prestado dinero a gente cercana para pagar los camiones de materiales y dar de comer a los constructores". La vivienda se construye a nombre del niño o la niña. Se prohíbe a los padres y madres alquilar parte o la totalidad de la morada, pero la persona responsable (o el padre o madre del niño/a) puede albergar a algún otro miembro de la familia, o incluso dejarle vivir allí, si posee otro domicilio. Por ejemplo, entrevisté a una mujer que vivía en una casa construida a nombre de su sobrina, criada por su madre. Esta última posee una casa en Cabaret, donde vive, y pasó la vivienda del pueblo a su hija, quien no tiene donde vivir.

En cuanto al Pueblo de la Fraternidad de Berville, las casas fueron construidas, junto con la alcaldía de Cabaret, por la organización no gubernamental Food for the poor. La alcaldía ha puesto a disposición de la ONG el terreno donde están construidas las viviendas. Según los beneficiarios entrevistados, ninguna condición les fue impuesta para beneficiarse de una vivienda, pero los involucrados debían encontrarse desprovistos de recursos por haber sido víctimas de las inundaciones. Visto el número de familias víctimas y sin recursos, la alcaldía realizó un sorteo. Así, fueron seleccionadas alrededor de treinta familias para ser beneficiarias de una vivienda. Contrariamente a lo que se impone a los beneficiarios del Pueblo de los Vencedores, los del proyecto de Food for the poor no tienen prohibido alquilar, ni su casa está construida a nombre de un niño o niña. No obstante, se quejan de no disponer de títulos de propiedad de las viviendas y de ser objeto de presiones por parte del propietario inmobiliario, quien amenaza con desalojar a la gente cuando el mandato del alcalde llegue a su fin.

Condiciones de vida en los pueblos

Ubicados en una colina a aproximadamente cinco kilómetros de la ciudad de Cabaret, los dos pueblos cuentan con alrededor de sesenta viviendas construidas con bloques de hormigón y techos de chapa. Al sur de la ciudad, se encuentran uno junto al otro, separados por aproximadamente diez kilómetros. Cada pueblo está edificado en una media hectárea de terreno

de tierra. Están separados de la ciudad y desprovistos de servicios como agua, electricidad, drenaje y saneamiento, seguridad pública, transporte, escuelas, parques, etc.

El acceso al agua parece ser el problema que más preocupa a los habitantes. Lo necesitan para la limpieza, las bebidas y los baños. El agua se vende en barriles de sesenta galones o en baldes de cinco galones. El barril cuesta cien gourdes, es decir, más de 2,50 dólares americanos, mientras que el balde de cinco galones cuesta diez gourdes (0,20 dólares). Según una mujer residente en el Pueblo de los Vencedores: "el acceso al agua es nuestro principal problema aquí. En el transcurso de una semana, puedo gastar hasta cien gourdes para comprar agua. No trabajo, no hago nada, a veces nos quedamos así". La alcaldía no ayuda para que la población acceda al agua, y la que se comprada ni siquiera está tratada. Los comerciantes la recogen en fuentes en el río cercano a Cabaret para luego venderla a los habitantes de los pueblos.

Para la iluminación, los habitantes utilizan lámparas de petróleo o velas. Según una madre de familia entrevistada en el Pueblo de la Fraternidad de Berville, el gasto para la iluminación en la noche cuesta entre 125 y 150 gourdes por mes, es decir, entre 3 y 3,50 dólares. Los niños y niñas solo pueden estudiar en la clase de día, ya que la luz proyectada por velas o lámparas de queroseno no facilita la lectura por la noche. Los padres y las madres también hablan de las dificultades ligadas al transporte de los niños y niñas a la escuela, pues no existe transporte público en los pueblos. La carrera de taxi-moto cuesta 25 gourdes por una ida sencilla al centro de Cabaret. En otras palabras, se necesitaría cinco gourdes por día y por niño o niña para el transporte a la escuela. Pagar por este servicio resulta imposible para los padres y madres de tres hijos. Por ende, los niños tienen que caminar más de media hora para llegar al centro de la ciudad. Después de un día de clases, solo pueden estar cansados.

Con relación al drenaje y al saneamiento, los pueblos no los tienen. Ubicado en la parte baja de la colina, el Pueblo de la Fraternidad de Berville no dispone de ningún sistema de tratamiento de las aguas de lluvia y usadas. Las calles estrechas todavía son de tierra. Cuando llueve, son lodosas y la circulación es delicada. Cada casa está equipada con una fosa séptica cavada

en la parte posterior, pero la mayoría está fuera de servicio porque no tienen cubiertas, y representan un peligro para los niños y una amenaza para la salud pública. La mayoría de los habitantes del pueblo no dispone de un lugar para hacer sus necesidades. En el Pueblo de los Vencedores se llega a la misma constatación: la calles, de tierra, se inundan con cada lluvia. Se han cavado letrinas, divididas en dos cabinas, que sirven a cada vivienda, pero estas están construidas apenas a unos metros de las habitaciones y no tienen un buen mantenimiento. Además, no hay ningún servicio de recolección de desechos.

Características de las casas

En el Pueblo de la Fraternidad de Berville todas las casas tienen dos habitaciones y dos galerías en la dimensión de la construcción, arregladas en las dos fachadas principales de la casa. Cada habitación mide entre 12 y 14 metros cuadrados. Las paredes son de hormigón y la cubierta de chapa. En el Pueblo de los Vencedores, en cambio, ciertas casas tienen tres habitaciones, según el tamaño de la familia. De las siete casas que visitamos, solo una tenía tres habitaciones. Los residentes de los dos pueblos se quejan de no estar protegidos cuando llueve. Según la mayoría de las personas entrevistadas en ambas localidades, si la lluvia viene acompañada de viento, el interior de las casas se inunda.

Se ha habilitado una cocina en cada casa del Pueblo de la Fraternidad. Estas miden aproximadamente dos metros cuadrados y no disponen de ningún accesorio que permita decir que es una cocina aparte de un hornillo elaborado artesanalmente. Para preparar la comida, las familias usan carbón de madera o bagazos recogidos en los alrededores del pueblo. La situación es diferente en lo referente a la posición de las cocinas en el Pueblo de los Vencedores, pues estas se encuentran desconectadas de la casa. En ciertas casas visitadas, la comida se prepara en un hornillo de carbón instalado en la galería o bien en el interior mismo de una habitación. Las cocinas presentan un riesgo de incendio para las casas, a causa de su dimensión, su posición y el tipo de combustible utilizado para la cocción,

sin contar con que el uso de carbón de madera es dañino para el medio ambiente del país, que ya se encuentra en una situación crítica.

Por otro lado, no existen cuartos de baño adecuados en ninguno de los pueblos. En el Pueblo de los Vencedores, estos están en el mismo lugar que las letrinas. El agua usada para el baño se vierte directamente en las fosas sépticas mal mantenidas. Según una persona entrevistada en este pueblo, nadie usa esas duchas por su ubicación. "Si me baño en este lugar –dice Lorimène, una madre de familia que vive en el Pueblo de los Vencedores–, cuando salgo de la ducha, mi cuerpo esparce el olor de la letrina. Eso no es bueno". En el Pueblo de la Fraternidad, en vez de letrinas se deberían construir servicios higiénicos. Se observan fosas cavadas en la parte trasera de cada casa. La ducha se encuentra en el mismo lugar que la cabina que sirve de servicio higiénico, pero todo termina ahí. Food for the poor no terminó el proyecto. Y esos baños son inutilizables.

Conclusión

Al cabo de esta investigación se llega a tres consideraciones en cuanto al marco teórico usado para el análisis. Primeramente, estamos hablando de casas construidas para categorías especiales de personas, es decir, para familias de bajos ingresos, arruinadas a causa de las inundaciones, las cuales viven una situación de indigencia y están dispuestas a aceptar todo lo que les pueda ayudar a sobrevivir. Como lo afirma Aumercier (2004), a estas personas no se les da la opción de definir lo que necesitan. Su capacidad para analizar su situación, para precisar sus propias necesidades y expresarlas es desconocida por los que las ayudan. Están cobijadas en su indigencia y su marginalidad y se ven sometidas a esta inclusión forzada en función de su estatus.

En segundo lugar, existe una paradoja con relación al derecho a la vivienda de esta población. Por un lado, está escrito en la Constitución de la República de Haití que el Estado debe velar por que todos los ciudadanos, sin distinción, habiten una vivienda decente. Por otro lado, algunos ciudadanos son víctimas de catástrofes naturales, pierden todo lo que poseen, y se quedan sin un techo para refugiarse. Pero esto no le importa al Estado. Son dos ONG las que se encargan de ofrecer una casa a algunas familias consideradas más vulnerables que otras. El derecho garantizado en el papel no es más que una paradoja. Tal vez hubiese sido mejor garantizarlo en la práctica, en lugar de prescribirlo como derecho para luego no respetarlo. Esto nos lleva a la distinción hecha por McAll (1995) entre los dos tipos de constituciones. En el plano jurídico, diríamos, el derecho a una vivienda decente de la población en general y de las víctimas de catástrofes naturales está garantizado. Se trata de un derecho formal que en la práctica no se cumple.

Finalmente, la gestión de esta población y de los territorios donde se encuentra contribuye al establecimiento de relaciones sociales muy poco igualitarias. Es verdad que no estamos en la época en que Rousseau hablaba de los orígenes de las desigualdades entre hombres y mujeres, evocando el gesto del primer individuo que se apropió de una parcela de terreno y dijo "esto es mío", pero es seguro que el Estado dispone de medios para administrar las poblaciones según las capacidades de estas, es decir, según los recursos de los cuales disponen. Los habitantes de los dos pueblos en cuestión se encuentran en estos territorios y están obligados a aceptar los tipos de vivienda que las ONG construyen para ellos porque están desprovistos de capital. Para retomar el concepto de Bourdieu, a estas personas se las mantiene, entonces, a distancia y solo pueden frecuentar a gente de su mismo estatus. Se encuentran en las fronteras de la ciudad, obligadas, por ello, a participar en la reproducción de la marginalidad y la indigencia.

Bibliografía

Aumercier, Sandrine (2004). "Le SAMU social: de l'urgence à l'inclusion globale". *Revue du MAUSS* N.° 23.

Bourdieu, Pierre (1993). "Effets de lieu". En *La misère du monde*, Pierre Bourdieu (Dir.). París: Seuil.

Diagne, Assane (2010). "Guédiawaye: 109 familles victimes d'inondations relogées au Plan Jaxaay". Visita 2 de abril de 2010 en http://www.aps.sn/spip.php?article66019

MAMV (Ministerio de Asuntos Municipales y de la Vivienda, Gobierno de Ontario) (2003). "Mise en chantier de logements abordables pour les victimes des inondations à Peterborough". Comunicado de prensa. Visita 2 de abril de 2010 en http://www.mah.gov.on.ca/Page2582.aspx

McAll, Christopher (1995). "Les murs de la cité : territoires d'exclusion et espaces de citoyenneté". *Lien social et Politiques* N.° 34.

Olivier, Djems (2007). "Haïti/Inondations octobre 2007: l'aide continue d'être mobilisée, mais timidement à Cabaret". En www.alterpresse.org.

Roc, Nancy (2008). "Haïti/cyclone: Cabaret ravagée par Ike. Le député Valciné Pierre Jérôme lance un appel à l'aide". Visita 19 de octubre de 2007 en www.alterpresse.org

Rousseau, Jean-Jacques (1992 [1754]). *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité entre les hommes*. París: GF Flammarion.

Weber, Max (1995 [1992]). *Économie et société. Les catégories de la sociologie*. París: Porket.

Anexos

Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de CLACSO. Parte 3

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.

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa[1]

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, Gua-

1 Coordinadores del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de CLACSO.

temala, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, organizó el Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. Los objetivos principales 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 subejes 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 subejes 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).

1. 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.

2. 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 recodificación—, 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 propusó 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.

1. Los expositores

Eje 1. Instrumentos de gestión de hábitat popular	
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.
Comentaristas	Nora Chichevsky y Cristina Cravino
Eje 2. Políticas públicas urbanas y socio-territoriales implementadas en ciudades de América Latina	
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.
Comentaristas	Emilio Duhau y Gustavo Riofrío
Eje 3. Derechos, crisis y demandas ciudadanas	
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.
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.
Comentaristas	Ana Sugranyes y Ana Falu
Eje 4. La cuestión ambiental y sus desafíos en nuestras ciudades	
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 Montera, 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 Verrastro	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.
Comentaristas	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 la cuarta parte 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.

Autores

Teolinda Bolívar, venezolana, arquitecta por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela (FAU-UCV), promoción Nº 9-1959, doctora en Urbanismo por la Universidad de París XII-1987. Actualmente es coordinadora del Centro Ciudades de la Gente, de la Escuela de Arquitectura Carlos Raúl Villanueva de la FAU-UCV y co-coordinadora del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social del Consejo Latinoamericano de las Ciencias Sociales (CLACSO). Investigadora de los procesos de producción de la ciudad y en especial de los barrios autoproducidos. Tiene publicaciones en revistas y libros y ha recibido diversos premios, tanto nacionales como internacionales, por su trabajo, entre éstos últimos, el Pergamino de Honor de ONU-Hábitat, en 2003.

Jaime Erazo Espinosa, ecuatoriano, arquitecto, maestro en Desarrollo Local y Territorial y maestro en Desarrollo de Ciudades. Dibujante abstracto y estudioso de Filosofía estética. Profesor universitario de pre y posgrado en instituciones nacionales y de la región desde 1998 hasta hoy. Creador y gestor de más de cien proyectos académicos, editoriales y de investigación, entre

cursos y ciclos de cursos de desarrollo profesional, seminarios y congresos. Fue, junto a Teolinda Bolívar, el iniciador del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de CLACSO. Investigador de imágenes urbanas y de políticas y mercados de suelo urbano y vivienda. Coordinador de, entre otros procesos regionales, la investigación "Gobierno de las ciudades andinas" y, junto a Laura Cédres, el proyecto "Vivienda para pueblos indígenas en cuatro ciudades andinas". Enlazador de iniciativas. Junto a Fernando Carrión, coordinan los proyectos académicos de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI). Autor de artículos científico-sociales y de opinión y de contribuciones a libros y revistas especializadas, prologuista y compilador de libros. Activista urbano-político-social, a lo Jane Jacobs, y amante de los movimientos sociales espontáneos y autoproductores. Es miembro de la directiva del Contrato Social por la Vivienda de Ecuador.

Pedro Abramo, brasileño, profesor de Economía Urbana en el Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Ha sido profesor visitante en diversas universidades europeas y latinoamericanas. Ha recibido los premios Haralambus por mejor libro de economía, de la Asociación Brasileña de Posgrado en Economía (1998), el premio Nacional de Política Urbana (1999 y 2001) y el premio Milton Santos (2009), de la Asociación Brasileña de Planificación Urbana y Regional. Es director del Observatorio Inmobiliario y de Políticas de Suelo de la Universidad Federal de Río de Janeiro, donde desarrolla investigaciones relacionadas con el mercado de vivienda y la informalidad urbana.

Emilio Duhau, argentino/mexicano, sociólogo por la Universidad de Buenos Aires, magíster en Desarrollo Urbano por el Colegio de México (COLMEX) y doctor en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigador Nacional nivel III (SNI-CONACYT) y profesor-investigador titular en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana–Azcapotzalco (UAM), donde imparte docencia a nivel de grado y de posgrado, y forma parte del Área de Sociología Urbana. Miembro fundador del Observatorio de la Ciudad de México. Su trabajo de investigación tiene como interés central los procesos relacionados con la producción, la organización y la gestión del espacio urbano-metropolitano. Su libro más reciente: *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, en colaboración con Ángela Giglia, UAM-A / Siglo XXI, México, 2008.

Franklin Solano Castro, costarricense, bachiller y licenciado en Sociología por la Universidad de Costa Rica, M. Sc. en Desarrollo Económico Local por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Costa Rica. Además, es especialista en Gestión Económica del Medio Ambiente y Recursos Naturales por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y por la Universidad de Alcalá de Henares. Hizo el curso en Desarrollo Profesional Mercados Informales del Suelo y Regularización de Asentamientos en América Latina, Río de Janeiro, 2010, impartido por el Lincoln Institute of Land Policy. Es miembro del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de CLACSO, y durante varios años ha participando como miembro de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Actualmente coordina la Unidad de Investigación de la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI), dentro de la cual y durante los últimos años se elaboran diferentes estudios sobre la situación

nacional de la vivienda y algunos aspectos urbanos. Ha desempeñado actividades de docencia en las principales universidades públicas de Costa Rica y durante varios años ha trabajado como consultor internacional en América Central y parte de América del Sur, en temas de gestión de riesgo y desarrollo social.

Sonia Elizabeth Jiménez Claros, boliviana, arquitecta por la Universidad Mayor de San Simón (UMSS) de Cochabamba, especialista en Investigación Científica y magíster en Gestión del Patrimonio y Desarrollo Territorial por la misma universidad. Desarrolla actividades de docencia en el Área de Ciencias Sociales y de Investigación en el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura de la UMSS desde el año 1987. Realizó diversos cursos de posgrado de Arquitectura y Desarrollo en la Universidad de Lund, Suecia. Desde el año 1999 es coordinadora del Programa de Capacitación para el Mejoramiento Socio-Habitacional (PROMESHA) de la UMSS.

Víctor Delgadillo, mexicano, doctor en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), magíster en Planificación Urbana por la Universidad de Stuttgart, Alemania, y arquitecto por la Universidad Autónoma de Puebla, México. Recibió la Medalla Alfonso Caso de la UNAM en 2007. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores CONACYT. Profesor a tiempo completo en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) y profesor de asignatura en el programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo de la UNAM. Es asesor del Centro Hábitat de la ONU para la selección de las mejores prácticas del *Dubai International Award Best Practices for Better Living–2008.* Es consultor de la UNESCO para la elaboración del plan de gestión para la recuperación y conservación de Xochimilco y del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad

(PUEC) de la UNAM. Ha publicado tres libros y más de treinta artículos en libros y revistas especializadas en México y el extranjero. Tradujo un libro del alemán al español. Miembro del Comité Editorial de *Andamios, revista de investigación social* de la UACM, de la Red Nacional de Investigación Urbana y del Consejo de Evaluadores de la Revista INVI de la Universidad de Chile.

Xiomara Hernández, salvadoreña, economista por la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), magíster en Políticas para el Desarrollo Internacional por la Universidad Duke, en Carolina del Norte. Ha realizado cursos de desarrollo profesional en recuperación de plusvalías urbanas, importancia y diseño del impuesto predial con el Lincoln Institute of Land Policy y cursos de capacitación en Gestión del Desarrollo Urbano con el Human Settlement Management Institute, en Nueva Delhi. Ha realizado investigación de campo en la zona del Bajo Lempa, en El Salvador, con la UCA y en una comunidad altiplánica en Oruro, Bolivia, con Hábitat para la Humanidad. Sus publicaciones están relacionadas con el desarrollo urbano, el desarrollo económico y el análisis de coyuntura económica. Respecto a su labor docente, imparte Introducción a las Teorías del Desarrollo, Macroeconomía y Política Económica.

Iris Alberto, salvadoreña, economista por la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), con estudios de posgrado en Técnicas Estadísticas para la Investigación. Ha realizado los cursos de Desarrollo Profesional sobre Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria (San Salvador, marzo-2006) y sobre Mercados Informales de Suelo y Regularización de Asentamientos en América Latina (Antigua Guatemala, noviembre-2008) impartidos por el Lincoln Institute of Land Policy. Participó en el coloquio internacional

interdisciplinario sobre las ventas en los espacios públicos de transito (julio-2006). Fue ejecutiva de Crédito del Banco Agrícola S.A. para el área de vivienda (2001-2002) y consultora para la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) para el financiamiento estructural de anteproyecto de ley de vivienda de interés social 2009-2010. Es catedrática e investigadora del Departamento de Economía de la UCA (desde 2006 hasta hoy).

María Carla Rodríguez, argentina, licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA) (1991), especialista en Planificación de Políticas Sociales por SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación (Santiago de Chile, 1992), magíster en Sociología Económica por el Instituto de Altos Estudios de la Universidad Nacional de General San Martín (1999) y doctora en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y ex coordinadora del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA. Se desempeña como docente de la carrera de Sociología en la UBA. Ha publicado numerosos libros y artículos en revistas sobre temas referidos a estudios urbanos, política habitacional y desarrollo social.

María Mercedes Di Virgilio, argentina, socióloga, magíster en Investigación en Ciencias Sociales y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Es investigadora adjunta del CONICET, con sede en el Instituto Gino Germani. En 2009 obtuvo una beca posdoctoral externa del CONICET para desarrollar actividades de investigación en la Universidad de Texas, en Austin. Entre 2004 y 2008 coordinó el Área de Estudios Urbanos del Instituto Gino Germani de la UBA. Es profesora adjunta regular de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Entre 1997 y 2007 se desempeñó como investigadora docente de la carrera de Políticas Sociales en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Cuenta con numerosas publicaciones sobre hábitat popular, políticas públicas y pobreza urbana en Argentina y ha tenido extensa participación en numerosos proyectos de investigación y programas de asistencia técnica.

Walter Fernando Brites, argentino, antropólogo social y magíster en Políticas Sociales por la Universidad Nacional de Misiones (UNaM). Profesor de las asignaturas Metodología de la Investigación y Problemas Sociológicos en la Universidad de la Cuenca del Plata. Es investigador e integró varios equipos en programas y proyectos vinculados a la pobreza urbana, las relocalizaciones y los efectos de la segregación socioespacial. Fue becario doctoral del CONICET para acceder al doctorado en Antropología Social de la UNaM. Es miembro del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de CLACSO, y de la Comisión de Antropología Urbana de la Unión Internacional de Ciencias Antropológicas (IUAES).

Julia Ramos, argentina, licenciada en Sociología y especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es becaria del CONICET y cursa el Doctorado en Ciencias Sociales en la UBA. Su tesis doctoral aborda procesos de producción social del hábitat desde una perspectiva de género en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ha participado de numerosos congresos, jornadas, seminarios y cursos de posgrado nacionales e internacionales. Desde 2008 integra el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, colaborando en distintos proyectos de investigación. Asimismo, se desempeña

como docente en la Universidad Nacional de Avellaneda, en Buenos Aires. Ha participado y coordinado proyectos socio-comunitarios relacionados con el lenguaje audiovisual, fotográfico y de producción participativa de cartografías, en la Villa 31-31bis de Buenos Aires. Para el desarrollo de estas experiencias ha contado con el apoyo financiero e institucional del Fondo Nacional de las Artes y del Fondo Metropolitano de la Cultura, las Artes y las Ciencias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Paola Siclari, chilena/italiana, arquitecta por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (1997-2000), magíster en Planificación Urbana para Países en Vías de Desarrollo por la Universitá Iuav di Venecia. Es planificadora urbana, con 15 años de experiencia en evaluación de programas habitacionales y urbanos en Chile y otros países de Latinoamérica. Es consultora de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para temas de suelo y asentamientos precarios. Desde 2010 es encargada de Asuntos Internacionales y Difusión en la Comisión de Estudios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) de Chile. Es coordinadora de la Red VBC (www.red.vbc.cl) y del Plan de Vivienda Planhavi Paraguay (Cooperación Triangular GIZ, AGCI, AusAid). Es docente invitada en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, voluntaria para Architects Sans Frontiers UK, Rolac Chile y Fundación Helder Camera, Milán. En 1995 obtuvo el premio Contribución al Mejoramiento de las Condiciones de Vida 1995, de la Unión Comunal Centro de Padres y Apoderados, Municipio de Huechuraba, Santiago. Entre sus investigaciones cuentan: "Experiencias de autoconstrucción asistida técnicamente en Guayaquil (Hogar de Cristo)", Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, 2009-2010, y "Evaluación de impacto Programa Ribeira Azul", Architecture Sans Frontiers/UK-DPU UCL, Salvador de Bahía, Brasil. Entre sus publicaciones más importantes constan: "Instrumentos de integración social en la Nueva Política Habitacional y Urbana de Chile", *Revista Centro-h* N°3, Quito, abril 2009: 63-75; *Integración social en programas habitacionales y urbanos chilenos como aporte a la integración social nacional*

(1996-2006); *Inter/secciones urbanas: orígen y contexto en América Latina*, (et al.) editado por Jaime Erazo Espinosa, Quito, 2009: 259-289; "Grupos vulnerables, déficit habitacional y espacio público", editado por Siclari, MINVU, Santiago, 2007, Nº 328. CDU: 351.778.532 (83). Vive y trabaja en Santiago y en asentamientos precarios de América Latina.

I. Miriam Chugar Z., boliviana, arquitecta por la Universidad de Guarulhos, San Pablo (1988), magíster en Ciencias de la Arquitectura por la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) (2006), donde actualmente toma el curso de Doctorado (2008-2012). Tiene experiencia en asentamientos humanos, vivienda de interés social y evaluaciones post-ocupación del ambiente construido. Es miembro de número de la Asociación de Geobiología de Bolivia (GEOB), de la Sociedad de Estudios de los Asentamientos Humanos y la Vivienda Económica (SEVIVE) y del Colegio de Arquitectos de Bolivia (CAB). En 2004 fue directora de Urbanismo de la Alcaldía Municipal de Punata. Cuenta con diversas publicaciones científicas en arquitectura, especialmente en el tema de vivienda de interés social. De 2009 a 2010 fue investigadora del Atelier Universitario de la UFRJ, participando del proyecto "Plano de rehabilitación de inmuebles del área central de Río de Janeiro". Desde 2005 hasta la fecha desarrolla una investigación en el laboratorio de vivienda Labhab/FAU/UFRJ, donde participa de proyectos de análisis post-ocupación de conjuntos habitacionales de interés social.

Verónica Martínez-Flores, mexicana, doctora en Filosofía con acentuación en Trabajo Social y Política Social Comparada por la Universidad Autónoma de Nuevo León, su tesis se tituló *Relaciones entre actores colectivos y Estado en la construcción de una política social: el caso de Fomerrey (contextos, ideas y discursos).* Su trabajo de investigación se centra en áreas de política social, actores colectivos, estudios del discurso y estudios urbanos. Tiene experiencia en evaluación de políticas públicas y diagnósticos comunitarios, con participación en proyectos como "Estudios de la población indígena urbana y de la pertinencia cultural de los servicios que ofrece el Programa Oportunidades y Diagnóstico de mujeres indígenas en el Área Metropolitana de Monterrey". Tiene diez años de experiencia en trabajo comunitario con mujeres y jóvenes en colonias marginadas de Nuevo León, así como con mujeres adolescentes en reclusión. Actualmente es docente a nivel de licenciatura y posgrado en diferentes universidades del área Metropolitana de Monterrey, y participa en investigaciones en áreas de estudios urbanos en diferentes centros de investigación.

Magela Cabrera Arias, panameña, arquitecta con maestría en Desarrollo del Sector Marítimo, especialidad en puertos y canales, y candidata a doctora en la Sociedad de la Información y el Conocimiento por la Universidad Oberta de Catalunya (UOC), España. Es profesora titular de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Panamá, investigadora del Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA) y miembro del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de CLACSO. También es miembro de la Red de Expertos de la Escuela Virtual del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Ha participado de los cursos de desarrollo profesional: "Métodos de análisis aplicados a mercados de suelo", "Dimensión jurídica de políticas de suelo", "Mercados de suelos informales y regularización de asentamientos

en América Latina", "Gestión del suelo en grandes proyectos urbanos" y "Financiamiento de ciudades con suelo urbano", impartidos por el Lincoln Institute of Land Policy. Es presidenta de la Alianza Pro Ciudad, organización que impulsa la participación ciudadana en la gestión de la ciudad. Es autora de los libros *Conceptos de planificación urbana y regional* (1993) y *Crisis Urbana y Movimientos Sociales de Panamá, 1970-1992* (1993), y también de ensayos para la revista *Tareas*, entre ellos: "La ciudad del Mundo Multipolar" (N° 118); "Sociedad de la información y desarrollo humano en Panamá" (N° 115); "Cultura digital y gobernabilidad urbana" (N° 121); "Seguridad ciudadana: responsabilidad compartida", en Cuaderno Desarrollo Humano N° 2, Programa de Naciones Unidas (Panamá); y "En busca de la ciudad sostenible", IDEN Univ. Panamá. Además, es autora de múltiples artículos en *Diario La Prensa* (http://prensa.com).

Pablo Vitale, argentino, Licenciado en Ciencia Política y Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente es doctorando de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Integra el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani (Iigg-UBA). Fue becario de investigación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT) y, a partir de abril de 2012, del CONICET. Participa de jornadas, seminarios y cursos de posgrado nacionales e internacionales. Es docente de educación media y universitaria, ámbito en el que dicta la materia Administración y Políticas Públicas, de la carrera de Ciencia Política en la UBA. Trabaja desde 1999 en la Villa 31 de Retiro y desde 2010 en la Villa 20 y el complejo habitacional Piedrabuena de Villa Lugano, Buenos Aires, en instituciones dependientes del Gobierno de la Ciudad; allí desarrolla distintas actividades profesionales y coordina talleres de fotografía con adolescentes. Es autor de varios artículos y trabajos fotográficos referidos, entre otros temas urbanos, a las problemáticas de la Villa 31, los cuales han sido presentados en distintos espacios, congresos y jornadas del país y del exterior.

Laura Olivia Carrillo Martínez, mexicana, doctoranda en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México, investigadora en el Programa Universitario de Estudios Metropolitanos (PUEM) de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAN Xochimilco) y profesora adjunta en la Licenciatura de Planeación Territorial de la misma institución. Colabora en proyectos de mercado de suelo formal e informal en México para la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Banco Mundial. Participó en la elaboración de las guías metodológicas para la reubicación de asentamientos humanos irregulares en zonas portuarias, para la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la SEDESOL, así como de la guía para la elaboración de proyectos urbanos estratégicos a cargo del Grupo IDOM. También ha participado en congresos nacionales e internacionales de suelo urbano, infraestructura y vivienda, especializados en la averiguación cualitativa de la práctica urbana y del hábitat urbano. Ha estudiado a distancia diversos cursos sobre la informalidad urbana.

Olga Lucía Ceballos Ramos, colombiana, arquitecta y magíster en Urbanismo por la Universidad Nacional de Colombia. Desde el año 2002 dirige el Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo (INJAVIU), unidad académica adscrita a la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Pontificia Universidad Javeriana, donde ha liderado diversas investigaciones sobre la vivienda de bajo costo y la ciudad informal en Colombia. Dirige el Taller de Vivienda Popular, dirigido a estudiantes de segundo ciclo del pregrado de arquitectura en esa misma universidad. Desde el año 2008 es la directora editorial de la revista científica *Cuadernos de vivienda y urbanismo*. Ha publicado varios libros y artículos científico-sociales que han sido resultado de sus investigaciones. En el año 2004 recibió una mención en la XIX Bienal Colombiana de Arquitectura, por su libro *Calidad de la vivienda dirigida*

a los sectores de bajos ingresos en Bogotá, al igual que en el 2006 por su libro *Patrones urbanísticos y arquitectónicos en la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá*, en la XX Bienal Colombiana de Arquitectura, este último trabajo también obtuvo el premio como mejor libro universitario en la V Bienal Iberoamericana de Arquitectura y Urbanismo, y fue escrito en coautoría con Doris Tarchópulos.

Ninotchka Matute R., guatemalteca, arquitecta urbanista con estudios realizados en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, y en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Rafael Landívar de la Ciudad de Guatemala. Tiene práctica profesional en diseño, arquitectura y construcción. Desde 2008 hasta hoy es directora Ejecutiva de la Fundación Crecer, entidad conformada para promover alianzas público-privadas que posibiliten la ejecución de proyectos emblemáticos para el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, con especial énfasis en proyectos de renovación y recuperación urbana en la ciudad, asociados al gran proyecto urbano del Corredor Central Aurora Cañas, de la Municipalidad de Guatemala. Es gestora cultural del Festival Todos 4RTE, evento promotor del arte y la cultura emergente en la ciudad a través de la apropiación de espacios públicos y privados en la Zona 4 de Ciudad de Guatemala. Es coordinadora del festival internacional de fotografía, GuatePhoto Festival 2012.

Cíntia Portugal Viana, brasileña, doctoranda en Planeamiento Urbano y Regional por el Instituto de Investigaciones en Planificación Urbana y Regional (IPPUR/UFRJ) desde 2007, graduada en Ciencias Sociales (2001) y magíster en Planeamiento Urbano y Regional (2004) por la Universidad Federal de Río de Janeiro. Fue profesora sustituta en la Universidad Federal Rural

de Río de Janeiro (UFRJ) (2011), y lo es del Departamento de Ciencia Política de la UFRJ (2007-2008). Entre otras actividades como investigadora y consultora, ha participado en un programa de intercambio doctoral en la Faculté de l'Aménagement de la Université de Montréal (UdeM), Canadá (enero-mayo/ 2011). Sus principales temas de interés son las estrategias urbanas, las instituciones financieras multilaterales, las políticas públicas, los proyectos urbanos en Brasil y América Latina, y el desarrollo institucional. Es consultora urbana nacional e internacional sobre temas urbanos y sobre estrategias de desarrollo.

Silvana Ruíz Pozo, ecuatoriana, arquitecta por la Universidad Central del Ecuador, urbanista y planificadora Territorial por la Université Libre de Bruxelles, Bélgica, diplomada en Arquitectura y Desarrollo por la Universidad de San Simón, Bolivia, y por la Lund University, Suecia, y especialista en Administración de Instituciones de Microfinanzas por la Universidad Tecnológica Equinoccial, Ecuador. Es investigadora del Centro de Investigaciones CIUDAD desde 1980. Entre 2001 y 2010 fue coordinadora del Programa Paso a Paso-Alianzas estratégicas para una vivienda digna, auspiciado por la Generalitat Valenciana, Unión Europea, BID, Ayuntamiento de Valencia, Diputación de Valencia, ACSUD Las Segovias e Iepala. El programa recibió el premio de responsabilidad social otorgado por la Caixa Popular-EN CLAU-XARXA, 2005, Valencia, España; fue seleccionado como una de las 12 mejores prácticas del mundo en el concurso internacional de la BHSF 2006; también fue seleccionado como Good Practice en el concurso de ONU-Hábitat y la Municipalidad de Dubai, 2006; y recibió la Mención Especial en el concurso Mujeres Arquitectas y Urbanistas Iberoamericanas de la BIAU, Lisboa, 2008. Fue coordinadora del Contrato Social por la Vivienda (CSV) entre 2005 y 2009, y asesora del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de Ecuador (MIDUVI) entre junio de 2009 y febrero de 2010. Actualmente es gerente de la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Es autora de una veintena

de publicaciones, entre libros, cartillas y artículos sobre vivienda popular y otras temáticas urbanas.

Nancy Sánchez Romero, ecuatoriana, documentalista por la Universidad San Francisco de Quito (1999), especialista en Microfinanzas por la Universidad Tecnológica Equinoccial (2006). Es investigadora del Centro de Investigaciones CIUDAD desde 1988 hasta hoy. Fue coordinadora de Información y Comunicación de la Oficina Regional para América Latina y El Caribe del Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas (PGU-ALC/ ONU-Hábitat) (1999-2001). Es co-autora de varias publicaciones, entre ellas: *Programa Paso a Paso-Alianzas estratégicas para una vivienda digna: una década de acción* (2011), *Hacia una gestión urbana participativa en ciudades de América Latina y El Caribe* (2001) y *Breve historia de los servicios en la ciudad de Quito* (1997). Es miembro del Contrato Social por la Vivienda desde 2005 hasta hoy.

Vanessa Pinto Valencia, ecuatoriana, socióloga por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), maestrante en Desarrollo de la Ciudad por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador). Es miembro de la Coordinación General de Contrato Social por la Vivienda y del Consejo Ciudadano de Hábitat y Vivienda Regional Quito. Trabajó durante tres años en el Centro de Investigaciones CIUDAD y en la actualidad es coordinadora de uno de los proyectos financiados por el Fondo para la Juventud de ONU-Hábitat. Ha publicado varios artículos y libros sobre vivienda.

Andrés Forero Perilla, colombiano, administrador de Empresas, experto en diseño de modelos automatizados de captura y análisis de información con Excel® y VBA® (*Visual Basic for Applications*, Mirosoft). Actualmente se dedica exclusivamente a cursar su posgrado en Economía en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Labora como analista de la política pública de carácter social dentro del grupo de investigación de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia (GI-MGU) para la línea de investigación denominada *población y bienestar*, empleando el análisis econométrico de la información secundaria proporcionada por diversas fuentes oficiales. Su labor le ha permitido practicar una evaluación formal de las políticas sociales en el Distrito Capital (Bogotá) y proponer cursos de acción alternativos, haciendo énfasis en la reducción de la pobreza y la mitigación de las condiciones de vulnerabilidad de los grupos de población tradicionalmente excluidos, desde una perspectiva de género y equidad social. Su trayectoria profesional en el campo de la investigación social inició con una breve pero productiva experiencia en el sector de las TIC y la investigación de mercados, con lo que logró adquirir los conocimientos prácticos requeridos para ingresar en el campo de la investigación académica de la política pública y social, específicamente en el análisis de las condiciones de pobreza, exclusión social y hábitat digno de la población vulnerable.

Gabriela Navas Perrone, ecuatoriana, arquitecta por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (UCSG), magíster en Gobierno de la Ciudad por FLACSO-Ecuador y doctaranda es Espacio Público y Regeneración Urbana por la Facultad de Bellas Artes de la Universidad de Barcelona. Ha realizado trabajos sobre arquitectura sostenible, sistemas constructivos alternativos con bambú, proyectos artísticos que experimentan sobre el lenguaje

arquitectónico de representación del espacio y varias investigaciones enfocadas hacia la producción informal de la ciudad y la activación de centralidades urbanas desde la práctica proyectual.

Ilionor Louis, haitiano, sociólogo, licenciado en Trabajo Social y diplomado en Filosofía por la Universidad Estatal de Haití, magíster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México), doctor en Sociología por la Universidad de Montreal, Canadá. Es miembro del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social y del Grupo de Trabajo sobre Políticas Educativas y Desigualdades en América Latina, ambos de CLACSO. Sus temas de trabajo son las desigualdades sociales en relación con la discriminación en el alojamiento y la educación. Sus investigaciones se centran en la discriminación en la construcción de la vivienda para poblaciones víctimas de las catástrofes naturales, y en la mercantilización de la educación en relación con las desigualdades sociales en el sistema educativo haitiano. Ocupó el puesto de responsable de formación en el Centro de Investigación y Formación Económica y Social para el Desarrollo (CRESFED, por sus siglas en francés). Actualmente es asesor del Ministerio de Juventud, Deportes y Acción Cívica de Haití (MJSAC, por sus siglas en francés), y profesor de Metodología de la Investigación en la Facultad de Etnología de la Universidad Estatal de Haití.

Este libro se terminó de
imprimir en mayo de 2013
en la imprenta Rispergraf C.A.
Quito-Ecuador