

# **Ciudades populares en disputa**

---

*¿Acceso a suelo urbano para todos?*

**Volumen IV**



# Ciudades populares en disputa

---

¿Acceso a suelo urbano para todos?

Volumen IV

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais



**Ciudades populares en disputa**  
**¿Acceso a suelo urbano para todos?**

*Pedro Abramo, Marcelo Rodríguez Mancilla y Jaime Erazo Espinosa*  
*Coordinadores*

- 1era. edición: Ediciones Abya-Yala  
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson  
Casilla: 17-12-719  
Teléfonos: (593-2) 2506-267 / 2962-800  
E-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org)  
[www.abyayala.org](http://www.abyayala.org)  
Quito-Ecuador
- CLACSO  
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Estados Unidos 1168  
Buenos Aires, Argentina  
(54 11) 430 49145  
(54 11) 430 49505  
[www.clacso.org.ar](http://www.clacso.org.ar)
- Universidad Federal de Río de Janeiro  
Av. Pedro Calmon, 550 - Prédio da Reitoria,  
Cidade Universitária / Rio de Janeiro, Brasil  
Telefone: (+55 21) 39389600  
Fax: (+55 21) 3938-1605  
[www.ufrj.br](http://www.ufrj.br)
- Universidad Politécnica Salesiana  
Av. Turuhuayco 3-69 y Calle Vieja  
Casilla: 2074  
P.B.X.: (+593 7) 2050000  
Fax: (+593 7) 4088958  
E-mail: [rpublicas@ups.edu.ec](mailto:rpublicas@ups.edu.ec)  
[www.ups.edu.ec](http://www.ups.edu.ec)  
Cuenca-Ecuador
- ISBN Abya-Yala: 978-9942-09-358-5
- ISBN UPS: 978-9942-10-249-7
- Diseño, diagramación  
e impresión: Ediciones Abya-Yala  
Quito-Ecuador, julio 2016
- Fotografía de portada: Ana María Barrientos
- Título: Río de Janeiro y sus sobreposiciones

# Índice

---

Presentación 7

Prólogo

*Pedro Abramo, Marcelo Rodríguez Mancilla y Jaime Erazo Espinosa* 11

## **PARTE I**

### **(RE)ENCUENTROS Y DESENCUENTROS**

#### **PARA LA PRODUCCIÓN DEMOCRÁTICA DEL HÁBITAT**

Nota introductoria

*Luis Vladimir Morales Pozo* 25

Disputas urbano-populares: creatividad y antagonismos  
para la construcción de barrios del Buen Vivir en Quito, Ecuador

*Marcelo Rodríguez, Gino Grondona-Opazo, Jaime Erazo Espinosa  
y Justine Festjens* 33

La Planeación Estratégica Vecinal como herramienta  
de Construcción Social del Hábitat (CSH): el caso  
de la localidad Riberas del Bravo en Ciudad Juárez, México

*Carlos Mario Yory* 67

## **PARTE II**

### **LAS DIMENSIONES DE LA (RE)PRODUCCIÓN**

#### **(Y DESTRUCCIÓN) DEL HÁBITAT POPULAR**

#### **LATINOAMERICANO**

Nota introductoria

*Mercedes Castillo* 103

Construcción Social del Hábitat: experiencia investigativa,  
pedagógica y participativa en tres comunas de Medellín, Colombia

*María Cecilia Múnera López* 113

Taller del bien común: usos y significados de la categoría  
'comunidad' en las arenas públicas cariocas

*Soraya Silveira Simões* 171

Los pobladores como gestores de la política habitacional  
en el Chile de hoy

*María José Castillo Couve* 209

De la protesta a la propuesta. Acción colectiva territorial y gestión de políticas en villas de Buenos Aires <i>Pablo J. Vitale</i>	237
Intervenciones estatales para la regularización de favelas y barrios populares: ¿integración, destrucción o reconfiguración de los urbanismos populares? <i>Alex Ferreira Magalhães</i>	265
El hábitat popular en la periferia de la Ciudad de México <i>Ana Lourdes Vega</i>	291
<b>PARTE III</b>	
<b>LA URBANIZACIÓN POPULAR DE AMÉRICA LATINA: INFRAESTRUCTURA, SERVICIOS Y SUSTENTABILIDAD</b>	
Nota Introductoria <i>Pedro Pérez</i>	315
Los puentes de Barrio Nuevo: criterios de desempeño como herramienta para el mejoramiento urbano de un barrio autoconstruido <i>Laura Paniagua Arguedas</i>	319
Transformación del hábitat en el área de influencia del Relleno Sanitario Doña Juana 1988-2012. Bogotá, Colombia <i>María del Consuelo Romero Restrepo</i>	347
Urbanizaciones populares: lógicas y condiciones de acceso de los sectores populares al espacio urbano en la ciudad <i>Carla Eleonora Pedrazzani</i>	365
Favelas en Río de Janeiro: situación y resultados de la urbanización, 2010 <i>Fernando Cavallieri y Adriana Vial</i>	387
Los precarios urbanos: accediendo al mercado de la vivienda informal en alquiler y validando la tesis del mosaico socio-espacial <i>Yasna Contreras Gatica</i>	421
<b>CIUDADES POPULARES EN DISPUTA: ENSAYO FOTOGRÁFICO</b>	
<i>Pablo Vergara</i>	445
<b>ANEXO</b>	
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	457

# Presentación

---

Es un placer presentar la Colección Ciudades de la Gente. Esta Colección nace de la convicción y la necesidad de guardar la memoria de un proceso de trabajo sobre dos temas de importancia para América Latina y El Caribe como son el hábitat popular y la inclusión social; tópicos con nombres tan propios en cada lugar de nuestra región –favelas, villas miseria, pueblos jóvenes, etc.– pero con disfunciones y sobreposiciones tan generales que nos fuerzan a verlos iguales; y es que la visión que de ellos tenemos, más que panorámica y esclarecedora, más que de reconocimiento a su dinámica desprotegida y autoproductora, es diferenciadora en los marcos legales –por eso los llamamos ilegales–, en los órdenes urbanos –por eso irregulares– y en sus formas –por eso informales–.

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

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

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

Queremos continuar haciendo teoría de estos asentamientos históricamente determinados, sin dejar de reconocer todo lo que académica y técnicamente ya han producido profesores y pobladores; continuar también la discusión con quienes en cada gobierno y en cada Estado, están encargados de cumplir y hacer cumplir las metas que apuntan a una mejora significativa en las vidas de sus conciudadanos. Queremos promover reflexiones sobre la participación de los hacedores de ciudades dentro de sus sociedades, dar a conocer sus estrategias habitacionales y de subsistencia, así como intercambiar nuestras y sus experiencias con otras, exitosas o en proceso, pero enmarcadas siempre en las discusiones sobre los sentidos de lo que son

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

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

*Javier Herrán*  
**Rector**  
**Universidad Politécnica Salesiana**

*Pablo Gentili*  
**Secretario Ejecutivo**  
**CLACSO**



# Prólogo

---

Pedro Abramo, Marcelo Rodríguez Mancilla y Jaime Erazo Espinosa

Tenemos el agrado de presentarles el Tomo IV de la Colección Ciudades de la Gente, denominado “Ciudades populares en disputa. ¿Acceso a suelo urbano para todos?” Este trabajo es el resultado de un esfuerzo colectivo de investigadoras e investigadores latinoamericanos pertenecientes al Grupo de Trabajo “Hábitat Popular e Inclusión Social” de CLACSO, el cual viene generando espacios de debate y difusión de reflexiones en torno al (re)conocimiento de la urbanización popular como una de las características más importantes de las ciudades de América Latina y el Caribe.

Actualizamos el interés y la urgente necesidad de construir estrategias analíticas, teóricas y aplicadas que permitan describir, comprender y explicar, tanto las transformaciones urbanas en los barrios populares, como los horizontes posibles de las reivindicaciones sociales y políticas impulsadas por sus habitantes. Cada teoría o proyecto aplicado dialoga inevitablemente con otro mundo posible, donde se ponen en juego la realidad existente y la realidad imaginada, con las estrategias concretas que buscan efectivizar propuestas de cambio en las formas de habitar. Es un hecho que estamos inmersos en nuestro tiempo histórico y geográfico, que se viene configurando con base en una larga historia de desigualdades sociales y económicas, estigmatización, segregación, violencia, discriminación racial y de género; y de explotación de la fuerza de trabajo por el gran capital que está en permanente sofisticación. Es un tiempo-espacio material y simbólico que se articula por medio de complejos sistemas institucionales, económicos y políticos de dominación territorial, los cuales provocan diferentes tipos de insurgencia social en quienes lo sufren.

Tales configuraciones, fundamentadas en una idea hegemónica de orden racional y jerárquico que se observa en intervenciones estatales o privados, no alteran de manera sustantiva las estructuras que condicionan la vida en los sectores populares. Mientras se habla de mejorar la calidad de vida desde diversas posiciones institucionales de enunciación y se cuenta con marcos normativos que aspiran a tales fines, el conflicto, la injusticia y la violencia simbólica, persisten en la praxis popular. En este sentido es que, a través de reflexiones académicas y prácticas populares cotidianas y organizadas, buscamos colectivamente producir conocimientos historizados y territorializados que dotan de sentido crítico y transformador a la vida urbana, a lo que se siente, piensa y disputa constantemente en ella.

Entendemos que estamos ante una responsabilidad histórica y geopolítica en un momento de fuerte hegemonía intelectual y cultural de los países del norte, que tiene el dominio de los sistemas de circulación de ideas e investigaciones en el creciente campo interdisciplinar y transdisciplinar de los estudios urbanos-regionales. Pretendemos orientar nuestro quehacer hacia la crítica de las ideas fuera de lugar, que muchas veces penetran en nuestras representaciones de la ciudad y en las estrategias políticas que prometen resolver problemas sociourbanos. Partimos de la premisa de que es necesario aumentar la intensidad del flujo de ideas desde América Latina y El Caribe, en el sentido de enriquecer y diversificar el debate sobre los procesos urbanos y populares.

La complejidad de la vida urbana, en sus diferentes escalas, interpela nuestros métodos y teorías, muchas veces limitadas por normativas institucionales, legales e incluso ideológicas. Buscamos en nuestros encuentros las cuestiones y problemas que tienen un sentido histórico relativamente común en la región, pero también aquello que nos particulariza en un sistema social donde predominan lógicas de mercantilización de la vida, impulsadas por procesos globales y locales de reestructuración del patrón de acumulación neoliberal. Al mismo tiempo, queremos aprehender otras lógicas de desmercantilización de la vida urbana, que se pueden percibir y constatar al estudiar la multidimensionalidad existente en los barrios populares. Varias lógicas de reproducción de la vida, por tanto, se entrelazan, sobreponen y se contraponen en el espacio urbano, las cuales requieren ser entendidas y capturadas en su complejidad.

Creemos que los estudios urbanos crítico pueden adoptar una posición social no sólo desde la observación y el análisis socio-espacial, sino desde la acción y el compromiso con los movimientos urbanos y populares, que dan cuenta de los vicios del sistema socioespacial imperante. La investigación y producción de conocimientos adopta una postura no neutral, que media entre la concepción del espacio urbano y su sentido práctico. Esto requiere de una praxis consiente, lo que significa situarse en un contexto histórico, a partir del cual las fuerzas sociales, económicas, culturales y políticas actúan dialécticamente para producir el espacio urbano popular. Se trata de identificar las regularidades estructurales y las diversas experiencias individuales, grupales y relacionales que permiten la (re)producción de la vida en el territorio. Es aquí donde nuestro interés no se enfoca a la creación de discursos idealistas o moralistas, que desgastan las palabras y las vacían de contenido. Son las contradicciones del sistema de producción y reproducción capitalista y neoliberal las que dinamizan, o no, las posibilidades de revertir los valores que dominan las subjetividades y las orientaciones programáticas de las instituciones sociales. Se trata de cuestionar la racionalidad instrumental imperante que cosifica las dinámicas del habitar y que materializa los problemas en espacios sociales jerarquizados.

Esta compilación de trabajos presentados en el congreso del grupo de CLACSO realizado en Río de Janeiro, se inscribe en un debate que persiste. El estudio del hábitat popular no está exento de polémicas y acalorados debates. Se tensionan concepciones autogestionadas de la fuerza de trabajadores y trabajadoras que construyen sus viviendas, dada la ausencia de suelo urbanizado y de instituciones del Estado; con concepciones que ven en esta actividad una doble explotación de las y los habitantes de barrios populares. A su vez, el dominio técnico-político que supone lógicas del orden y el progreso para resolver problemas de habitabilidad y apropiación del espacio público urbano, que en su aplicación contradicen la propia enunciación de su sentido. Lógicas instituidas de producción y organización del espacio urbano, que difícilmente pueden aprehender las lógicas y tiempos de lo comunitario y del saber popular, y que entran en conflicto a la hora de entender los usos y significados que se atribuyen a las formas de apropiación socio-espacial. O las soluciones habitacio-

nales que agravan problemas existentes, tales como el hacinamiento, la violencia urbana, la degradación ambiental, la segregación y exclusión territorial. El eterno debate político sobre qué significa en la práctica la participación ciudadana y política, que se tensiona con la idea de la instrumentalización de la misma para fines de reproducción del poder instituido, que usurpa creatividades sociales bajo la idea del consenso y articulación de actores sociales. Sin duda, hay mucho de idealización del propio proceso popular, al mismo tiempo que existe un reconocimiento del poder que se ejerce en los barrios populares como una herramienta de lucha, de politización del territorio, y de consolidación de un sistema urbano democrático.

En este contexto de tensiones, muchas son las aristas y entradas analíticas posibles y deseables. Por ahora, estamos ante un contundente debate, pues se cuestiona el sistema social en su conjunto. El propio concepto y sentido del Estado y la sociedad civil, se van reconfigurando y mostrando nuevas filtraciones y rupturas, que son difíciles de mensurar y comprender. Cada arista del debate se entreteteje para visibilizar la multidimensionalidad de lo que estamos presentando en este último volumen de la colección. Consideramos que todos los artículos presentes en este trabajo colectivo, están dialogando con estas cuestiones, dado que desarrollan debates políticos, sociales, económicos y culturales de fondo.

En esta ocasión se presentan investigaciones, evaluación de proyectos y experiencias de organización popular que discuten el rol de la sociedad civil en la producción del espacio urbano y la construcción de la ciudadanía. La idea central o foco de análisis refiere al hecho de que las ciudades populares están en permanente disputa, las cuales son de diversos tipos y lógicas, y que se asientan en el problema central de mercantilización del suelo urbano. Por tanto, surgen un conjunto de preguntas de investigación que orientan el debate sobre las condiciones infraestructurales y horizontes de vida en las ciudades populares. En este sentido, la producción de ciudades populares, ¿están orientadas hacia la inclusión social? ¿Cuáles son sus condiciones de producción y efectos concretos? ¿Qué características similares y diferentes se presentan en la región? ¿Con qué contradicciones se encuentran y como se resuelven sus disputas? ¿Qué tipo de valores, objetivos y prácticas promueven? ¿Cuáles son las tensiones y relacio-

nes que se observan entre habitantes de los barrios y las instituciones? ¿Qué tipo de sistemas de gestión territorial y de estrategias de acción colectiva popular han sido efectivas? ¿Cuáles son las principales transformaciones socio-urbanas que estamos viviendo y sufriendo? ¿Qué desafíos se presentan para el futuro en términos de programas y políticas urbanas, y aperturas a nuevas investigaciones?

Consideramos que los trabajos que componen este volumen permiten reflexionar alrededor de estas interrogantes generales, lo que permite tener una visión de conjunto y de las especificidades locales. Es en este sentido que hemos estructurado el libro en tres partes. La primera denominada: “(re)encuentros y desencuentros para la producción democrática del hábitat”, presenta dos experiencias de intervención, una en Quito, Ecuador y la otra en Ciudad Juárez, México. Abre el capítulo la experiencia de lucha urbano-popular protagonizada por el Comité de Desarrollo Comunitario Los Pinos, que es presentada por Marcelo Rodríguez, Gino Grondona, Jaime Erazo y Justine Festjens, a través del trabajo denominado “Disputas urbano-populares: creatividad y antagonismos para la construcción de barrios del Buen Vivir en Quito, Ecuador”. Este artículo presenta una síntesis histórica sobre los procesos de urbanización popular y su relación con la emergencia de los movimientos urbano-populares. A partir de aquí, se inscribe el proceso de incidencia política ejercido por el Contrato Social de la Vivienda, para la elaboración de la nueva Constitución de la República en Ecuador (2008). En este contexto, el análisis de la experiencia muestra las principales contradicciones en su confrontación-articulación con las lógicas estatales, con el gobierno de la ciudad (externas), y entre los grupos sociales (internas). Se concluye que la experiencia de producción social del hábitat muestra nuevas formas de politización del territorio, en donde los grupos sociales subalternizados logran constituirse en una potencialidad social de incidencia, tanto interna (construcción de la identidad colectiva), como externa (creación de nuevos modelos de gestión territorial), siendo concebido el Estado como instrumento para el ejercicio de la ciudadanía.

Carlos Mario Yory con su trabajo titulado “La Planeación Estratégica Vecinal como herramienta de Construcción Social del Hábitat (CSH): el caso de la localidad Riberas del Bravo en Ciudad Juárez, México”. El autor aborda el complejo fenómeno de la violencia

urbana. Nos presenta una evaluación de un proyecto de intervención que coordinó agencias internacionales e instituciones académicas y locales, y que tuvo impactos positivos en la reducción de los índices de criminalidad. El argumento central que se desarrolla se refiere a que la articulación de la seguridad ciudadana con la apropiación social y el fortalecimiento del capital social, son elementos centrales para pensar y actuar sobre la violencia urbana. La articulación de actores diversos que conjugan política pública con empoderamiento ciudadano, facilita mejoras en la calidad de vida y la percepción de seguridad de las y los habitantes en el territorio.

La segunda parte denominada “la dimensión de la (re)producción (y destrucción) del hábitat popular latinoamericano” se concentra en presentar experiencias que abordan el debate sobre el rol de los sectores populares en la construcción del hábitat, y las tensiones que se generan con la institucionalidad y las lógicas económicas dominantes. En el primer artículo, elaborado por Cecilia Múnera, se expone el trabajo “Construcción social del hábitat: experiencia investigativa, pedagógica y participativa en tres comunas de Medellín-Colombia”. Como su nombre lo indica, la autora analiza tres comunas en la ciudad de Medellín, a partir de lo cual constata una serie de tensiones entre las relaciones sociales e institucionales que se actualizan en los problemas sociourbanos cotidianos. Los conflictos socioespaciales son el resultado de complejas imbricaciones entre el orden legal vigente y la potencialidad social, organizativa y creativa de comunidades pobres, donde los sentidos de apropiación del territorio se diversifican. La autora pone el acento en los factores físicos, económicos, ambientales, sociales, políticos y culturales, que inciden en la profunda precarización de la vida en estas comunas. Las familias viven en una situación de indefinición y amenaza permanente en cuanto a la seguridad de tenencia de la tierra y de la vivienda. Ante un contexto de reproducción de la vida tan adverso, se movilizan los habitantes que reivindican mejores condiciones de vida y oportunidades para la participación en la construcción social del hábitat.

Soraya Silveira Simões, con su trabajo, “Taller del bien común: usos y significados de la categoría ‘comunidad’ en las arenas públicas cariocas”, nos convoca a un interesante análisis sobre el uso político y moral del concepto de comunidad en la ciudad. Ser y vivir en la co-

munidad implica una serie de etiquetas urbanas, de distinciones y de una sensibilidad en torno a lo que es la justicia. En río de Janeiro, nos dice la autora, el término comunidad se usa y asocia a un sujeto colectivo que es desfavorecido, carente en el contexto urbano. Los grupos humanos, en su condición de habitantes, usan el concepto para visibilizarse y ser reconocidos. Se trata de reivindicar sus derechos y generar políticas e intervenciones urbanas desde el Estado, que sean prioritarias para estos grupos. La propia planificación, en cuanto a sus aparatos tecnológicos e institucionales, van actualizando cotidianamente nuevas sensibilidades jurídicas, a través de las narrativas que construyen sobre el orden urbano, las formas en que las personas lo habitan y las controversias que generan.

Luego nos adentramos en el caso chileno, donde María José Castillo nos presenta su trabajo “Los pobladores como gestores de la política habitacional en el Chile de hoy”. María José examina, desde el año 2006, los mecanismos y procesos de participación que tienen los comités de vivienda en las propuestas de programas habitacionales, lo cual los convierte en gestores de la política estatal. La autora muestra cómo se ha venido configurando una sabiduría práctica y política, que articula una fuerza que incide en los cambios urbanos. Sin embargo, siguen existiendo mecanismos de exclusión de esta fuerza por parte de la institucionalidad del Estado y las dinámicas del mercado. Los colectivos, bajo una nueva plataforma de negociación, interpelean “desde dentro” al sistema económico de producción de vivienda desde organismos privados, porque se orienta al lucro. La autora concluye que la idea de producción autogestionada con financiamiento estatal, es una tarea pendiente que no ha sido lo suficientemente escuchada por las autoridades estatales. Según ella, los pobladores cuentan con las competencias para ser gestores sociales de las políticas habitacionales en un contexto de gestión que presenta limitaciones.

“De la protesta a la propuesta. Acción colectiva territorial y gestión de políticas en villas de Buenos Aires”, es el título del trabajo que nos comparte Pablo Vitale. El autor se centra en el rol que tiene la organización comunitaria, tanto en sus demandas sociales vinculadas a los problemas del hábitat popular, como en la promoción de políticas urbanas generadas por el Estado para barrios denominados informales. Las malas condiciones de acceso a servicios públicos y

urbanos generan acciones colectivas de las personas que habitan en las villas de Buenos Aires. Tales acciones colectivas, nos dice el autor, se ha explorado poco en cuanto a relación entre sus manifestaciones propias y su institucionalización, producto de la intervención estatal. Son acciones e ideas que son cooptadas o incorporadas por las lógicas estatales, pero que vienen de la creación popular. Pablo nos llama la atención al recalcar la experiencia que se describe, y que articula saber técnico con saber popular para la producción de propuestas de integración socioespacial.

Nos trasladamos a Río de Janeiro para conocer las implicancias de los procesos de intervención estatal en la regularización de favelas y barrios populares. Alex Ferreira Magalhães nos presenta su estudio denominado “Intervenciones estatales para la regularización de favelas y barrios populares: ¿Integración, destrucción o reconfiguración de los urbanismos populares?” El artículo se focaliza en las prácticas de urbanismo popular que marcan el proceso de consolidación de las favelas en Río de Janeiro. En el contexto del conflicto entre las políticas de regularización y las prácticas de producción de los asentamientos populares, Alex propone un repertorio de procedimientos que pueden ser incorporados a las intervenciones urbanas que tengan un carácter emancipador y democrático. Luego de la revisión de documentos oficiales, el autor nos llama la atención sobre la inexistencia de experiencias efectivas de planificación participativa de favelas, que se refieran a las decisiones fundamentales sobre la organización de esos espacios. Además, no se consigue traducir en el plano jurídico las normas que emergen de las prácticas sociales, pues las favelas se mantienen al margen de la legislación vigente. Esto requerirá, por consiguiente, que los sectores populares sean reconocidos como agentes legítimos del desarrollo de las políticas urbanas.

Ana Lourdes Vega cierra este capítulo con su investigación sobre “El hábitat popular en la periferia de la Ciudad de México”. Dado el incremento de cambios en el uso del suelo en la periferia de la ciudad de México, la autora desarrolla un análisis de las contradicciones y problemas que este proceso genera cuando no hay planeación. Cambios en la ley agraria, el aumento de créditos hipotecarios para viviendas de interés social, ineficiencia de la gestión local, entre otras; generan importantes problemas de accesos a servicios urbanos básicos.

La autora destaca la necesidad de producir estudios interdisciplinarios en este tipo de fenómenos de acelerado poblamiento en las periferias, que establezcan criterios de desarrollo urbano y de planeación.

En la tercera parte del libro, denominada “La urbanización popular de América Latina: Infraestructura, servicios y sustentabilidad”, el lector y la lectora encontrará interesantes experiencias de intervención y reflexiones académicas en países tales como: Costa Rica, Colombia, Argentina, Brasil y Chile. El capítulo lo apertura Laura Paniagua con su trabajo: “Los puentes de Barrio Nuevo: criterios de desempeño como herramienta para el mejoramiento urbano de un barrio autoconstruido. Laura muestra cómo en esta experiencia de producción de hábitat popular en Costa Rica se constata una riqueza creativa, que a partir de la organización social permite demostrar la necesidad de superar las normativas prescriptivas para el mejoramiento integral de barrios. Son propuestas concretas que tienden a repensar las desigualdades sociales, y donde la emergencia de lo comunitario y la comunidad se evidencia como una potencialidad social, que supera los límites del lugar desde donde se lucha por su existencia. La conciencia de transformación socioespacial se encarna en la promoción de actitudes concretas en el mejoramiento del entorno construido. La investigación muestra claramente que la población identifica, como problema central, el acceso a la tierra y la vulnerabilidad socioambiental. En suma, este trabajo sintetiza interesantes elementos para repensar e intervenir a partir de los programas de mejoramiento barrial que colocan su centro en la participación social, y en criterios de desempeño que sirven como herramientas para el mejoramiento urbano.

Continúa este capítulo con el aporte de María del Consuelo Romero que nos lleva a la problemática ambiental en el área de influencia del Relleno Sanitario Doña Juana, analizando las transformaciones del hábitat en ese lugar desde 1988 a 2012, en Bogotá, Colombia. A través de una perspectiva de la teoría de conflictos ambientales y los elementos de la ecología del paisaje y la investigación-acción participativa, la autora denuncia el modo inadecuado de operación del relleno, y las decisiones contradictorias que se tomaron desde la lógica del ordenamiento territorial. Variados son los impactos negativos que se dieron. Se destaca la violencia y los conflictos que se generan

por la necesidad de tener oportunidades alrededor del relleno. Si bien en su momento se pensó en una solución ambiental de acuerdo con la necesidad de resolver el problema de manejo de residuos sólidos en la ciudad, no se lograron proyectar las principales consecuencias y efectos contradictorios, producto de las transformaciones físicas, espaciales y sociales en la zona que afectan principalmente a la población que se fue asentando en el lugar.

Luego, nos dirigimos al problema de las lógicas y condiciones de acceso al suelo y al espacio urbano de los sectores populares, analizado por Carla Eleonora Pedrazzani en la ciudad de Córdoba, Argentina. Carla presenta dos vectores o modalidades de análisis para abordar este problema sociourbano, en el marco del modo de producción y reproducción capitalista: las políticas de vivienda social y los procesos de autoproducción generados por acciones de ocupación de tierras. El primer vector, a partir de la producción y organización del espacio urbano a nivel local de acuerdo a cada modalidad de acceso, y un segundo vector, a partir de la apropiación territorial que se da en las posteriores prácticas socioterritoriales y usos del espacio. Los resultados de la investigación y de investigaciones previas realizadas por la autora, permiten concluir que la lógica hegemónica de producción y organización del espacio urbano está instituida por las normas del mercado formal que invisibilizan y niegan otras lógicas de producción. De hecho, el proceso de urbanización originada por políticas de gobierno, dio como resultado espacios fragmentados y territorialidades antagónicas y en conflicto. Por el contrario, los asentamientos originados por toma/ocupación de tierras, van evidenciando nuevas formas de producción y organización territorial y popular que interpelan las lógicas dominantes de ordenamiento del espacio urbano, reivindicando el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad.

Fernando Cavallieri y Adriana Vial nos presentan la situación y resultados de la urbanización de favelas en Río de Janeiro en el año 2010, que viene delimitando el debate social y político en dos visiones contrapuestas: urbanizar o remover las favelas. Para aportar a este debate, Fernando y Adriana realizan un estudio socioespacial que identifica las formas de clasificación de las favelas y su relación con los procesos de urbanización, acceso a servicios públicos y oportunidades para las y los habitantes. En efecto, sostienen que la

definición “comunidades urbanizadas”, es útil para que la Alcaldía incentive la planificación y la ejecución de políticas que atiendan las necesidades específicas de cada localidad en la ciudad. Es así que cerca del 20% de la población de las favelas vive en áreas que pueden ser consideradas urbanizadas, lo que significa un notable esfuerzo realizado en los últimos 15 años. Sin embargo, las morfologías complejas en las cuales se asientan las favelas, dificultan posibles mejoras en la circulación y por ende en los flujos de todo tipo. El debate desde el punto de vista de la gestión pública es el de los estándares y desigualdades en la conservación de lo existente y la construcción de lo nuevo. Se plantea como desafío para la administración municipal, la integración de estos territorios al conjunto de la ciudad.

Finaliza la tercera parte con la investigación desarrollada por Yasna Contreras Gatica, denominada “Los precarios urbanos: accediendo al mercado de la vivienda informal en alquiler y validando la tesis del mosaico socio-espacial”. La autora profundiza sobre los cambios socio-espaciales en algunos barrios históricos del centro de Santiago, centrándose en habitantes de bajos ingresos económicos que habitan en condiciones de informalidad y precariedad. Los resultados muestran la confirmación de la tesis de un centro mosaico socio-espacial, donde conviven diferentes fenómenos y procesos que van más allá de la tesis de la gentrificación. La autora problematiza el rol del Estado y del gobierno local en la disponibilidad de suelo urbano y acceso a vivienda para los más pobres. A su vez, muestra las tensiones de estas zonas, en donde llegan personas de diversos países latinoamericanos que viven en condiciones de hacinamiento. Se concluye que este nuevo fenómeno de acceso a la vivienda informal en espacios centrales y pericentrales es de carácter cíclico, es decir, que allí donde habitaron personas que provenían del campo a la ciudad, hoy son espacios residenciales ocupados por otros migrantes, esencialmente latinoamericanos e intra-urbanos.

Hemos incorporado un apartado final denominado “Ciudades populares en disputa: un ensayo fotográfico”, elaborado por el fotógrafo Pablo Vergara. Este trabajo explora las estéticas que se manifiestan en las diversas dimensiones de la vida urbana, en tanto espacios de conflictos y de esperanzas. El trabajo representa una síntesis fotográfica de los cuatro volúmenes de la Colección Ciudades de la

Gente, que releva nuevos lenguajes en la ciudad de Río de Janeiro para abrir otras alternativas sensibles ante la tarea de ampliar el (re) conocimiento sobre el hábitat popular en América Latina.

Ahora bien, (re)encuentros y desencuentros, construcciones y destrucciones, producciones y reproducciones del hábitat popular, nos lleva a disfrutar críticamente de los trabajos que se presentan y disponen al debate. Los esfuerzos de años de las y los investigadores ponen en juego sus compromisos por conocer en profundidad los problemas sociales y urbanos en los barrios populares de América Latina, e ir en la búsqueda incesante de nuevas vías y desafíos posibles para la transformación de la organización colectiva y territorial. En este devenir, el presente libro coloca su centro en las tensiones que se viven cotidianamente para que pobladores y pobladoras reproduzcan sus vidas en el territorio y construyan activa y críticamente la comunidad política que es la ciudad, en donde las fuerzas sociales y populares disputan creativamente su lugar de existencia en el mundo.

# PARTE I

---

**(RE)ENCUENTROS Y DESENCUENTROS  
PARA LA PRODUCCIÓN DEMOCRÁTICA  
DEL HÁBITAT**



# Nota introductoria

---

*Luis Vladimir Morales Pozo*<sup>1</sup>

... aunque la participación en las democracias contribuye a que la gente incremente sus capacidades, aquellos que todavía no cuentan con la experiencia muchas veces no podrán contribuir al éxito de la democracia. Lo que necesitan es exactamente lo que, debido a sus carencias, no pueden obtener.

(Paradoja de la Democracia Participativa de Kaufman, citada en Mansbridge, 2003: 302)

El filósofo político que enunció teóricamente por primera vez el término “democracia participativa” fue Arnold Kaufman (1960). Como afirma Mansbridge (2003) desde que aquel formuló su paradoja a finales de los sesentas, muchos demócratas la han venido transformando en otras versiones. Una de esas modificaciones da cuenta, por ejemplo, que los reformadores urbanos que implementaron la descentralización para incrementar el poder popular tuvieron como resultado, gran número de veces, unidades descentralizadas incompetentes o corruptas que desilusionaban hasta aquellos que tenían un poder importante en sus dinámicas internas.

Frente a esos inconvenientes surgió una democracia participativa transversal que Fung (2003), con su estudio sobre la descentralización del sistema escolar en Chicago, denominó como una nueva estructura participativa caracterizada por una participación de las ba-

---

<sup>1</sup> Arquitecto por la Universidad Central del Ecuador. Maestro en Estudios Urbanos por FLACSO, Ecuador. Miembro fundador de arQritica, taller de experimentación socio-espacial.

ses, e interrelacionada con la regulación y supervisión de los niveles altos de gobierno. Este modelo permite que los niveles inferiores de gobierno aprovechen el conocimiento local y comprometan la participación de los ciudadanos de una forma transformadora; mientras que por su lado, los niveles superiores garantizan la calidad en los procesos de participación.

En esa perspectiva y en un análisis de Latinoamérica, los diseños institucionales de participación ciudadana, como plantea Avritzer (2002) al estudiar los diseños implementados en Brasil (Presupuesto Participativo de Porto Alegre), Argentina (programas de Derechos Humanos) y México (control de las elecciones) en las últimas décadas; han sido estructurados como foros públicos participativos que, a través de la discusión pública transferida a una práctica social democrática, han tenido la capacidad de afectar las decisiones de la esfera política y reconectarla con las instituciones estatales. Han ampliado así el alcance de la democracia, más allá del hecho de la representación política y la competición por el poder, a la vez que han potenciado el incremento del control social junto con el debilitamiento de las élites políticas. La transformación de la visión jerárquica y clientelar del poder en procesos participativos con una acción colectiva y una participación de los sectores populares, ha sido clave para disputar la toma de decisiones con el sistema político.

De una forma más global, al estudiar los diseños implementados en Brasil, otra vez el paradigmático Presupuesto de Porto Alegre con Baiocchi (2003), Estados Unidos (la descentralización escolar y de policía en Chicago, y la Ley Federal para la conservación del hábitat) y la India (las reformas de Panchayat); Fung y Wright (2003) proponen para este nuevo modelo el concepto de Gobierno Participativo con Poder de Decisión (GPPD). Al tener una práctica democrática deliberativa ampliamente aplicable, el modelo puede extenderse tanto de forma horizontal, para cubrir otras áreas de interés público, como de forma vertical, para afectar niveles altos y bajos de la vida social e institucional. De esta forma, desde el punto de vista de las ciencias sociales y la teoría democrática, se promueven orientaciones normativas de análisis de las prácticas y valores de la comunicación, el debate público y la deliberación; se muestra la importancia de la vida cívica y de las organizaciones no gubernamentales para una

democracia vigorosa; y se imagina instituciones democráticas más participativas y efectivas en la administración burocrática y la representación política.

Tanto en el concepto de los foros públicos participativos como del GPPD se reconocen principios de: deliberación (para plantear soluciones a los problemas existentes); orientación práctica (concentración en problemas tangibles y específicos); introducción de prácticas alternativas; transformación de públicos informales en un foro de deliberación y toma de decisiones (participación activa de la gente afectada por problemas específicos); y, de preservación de la complejidad administrativa en la búsqueda de formas institucionales capaces de manejar los intereses del público (participación activa de los funcionarios cercanos a la gente que presenta problemas).

El enfoque práctico que tienen estos diseños, continúan Fung y Wright (2003), los hace diferente a los movimientos sociales y a los partidos políticos, aún cuando estén ligados a ellos. Al tener asuntos concretos que resolver se ofrece el potencial para contrarrestar las dudas sobre la eficacia de la acción del Estado y se aporta soluciones para los sectores más excluidos. Aquel escenario donde los actores competían por cuotas de poder o recursos, cambia por uno donde cooperan entre sí frente a un problema específico, hecho significativo a pesar de que posiblemente se distraiga su preocupación de otros conflictos importantes.

La participación activa desde la base, como afirman Fung y Wright (2003), permite rechazar la visión tradicional de que los problemas son resueltos por expertos. Las soluciones efectivas a algunos problemas públicos pueden encontrarse en la experiencia y saberes de ciudadanos ordinarios o funcionarios de diversos campos. Así, la participación directa de la gente de base, aumenta la responsabilidad y acorta el largo camino burocrático de los partidos. Los expertos de esta manera, aunque importantes para facilitar la deliberación, no tienen el poder exclusivo para la toma de decisiones trascendentales, pero sí para regular reglas claras, conocidas ampliamente y previamente diseñadas.

Con respecto a la generación de discusiones deliberativas cara a cara para la toma de decisiones, estos diseños permiten que los participantes tengan en cuenta las posiciones de los demás y cuenten así

con varias opciones de posibles soluciones. Los que participan deben persuadirse mutuamente argumentando razones y justificaciones convincentes. Los diseños institucionales logran estabilidad cuando delegan autoridad y poder a las unidades locales para que tomen decisiones políticas; crean formalmente eslabones de responsabilidad, distribución de recursos y comunicación entre las unidades locales y los niveles superiores de gobierno; y generan nuevas instituciones del Estado para apoyar y guiar, de una forma descentralizada, todo esfuerzo que busque solución a los problemas.

Por otro lado, como las estrategias progresistas de corte centralista han generado un escepticismo con respecto a que el centralismo pueda crear soluciones efectivas. Con la implementación de estos diseños se ha reorganizado el aparato estatal para impedir que las unidades locales estén sueltas o se conviertan en núcleos atomizados de toma de decisiones. El gobierno central, como lo señalan Fung y Wright (2003), ha reforzado la calidad de la deliberación democrática y de la búsqueda de soluciones a nivel local, a través de la coordinación y distribución de recursos, la solución de problemas que las unidades locales no pueden resolver, la rectificación de procesos patológicos o incompetentes en los grupos más débiles y la difusión de saberes e innovaciones afuera de los ámbitos locales.

De esta forma, se coloniza el poder estatal y se rehacen las instituciones gubernamentales para promover principios de practicidad, participación y deliberación en la organización política y civil, todo en la búsqueda de transformar los mecanismos de poder estatales y convertirlos en formas de organización de base impulsadas por la deliberación y la movilización. Es decir, se cuenta con la autorización del Estado para llegar a soluciones sustanciales y tratar de cambiar los procedimientos centrales de poder antes que cambiar a quién lo ejerce. Ejemplo de esto se evidencia en las luchas populares que han logrado incidir en la promulgación de políticas públicas para solucionar el problema habitacional de los sectores sociales de menores recursos, y que han posicionado a la vivienda de interés social como un instrumento de acceso a la ciudad. Este tipo de soluciones habitacionales ha sido mayoritariamente subsidiada por el Estado y/o financiada con aportes que se estructuraron muchas veces de forma cooperativa.

En América Latina, en la gran parte de diagnósticos de los problemas de las comunidades que habitan estas viviendas subvencionadas por el Estado, se encontraron entre otros, poca práctica de valores comunitarios como respeto, solidaridad, cooperación, tolerancia y diálogo; desorganización y decaimiento de la participación, poca autogestión y movilización; y una relación paternalista, clientelar y oportunista con los gobiernos local y nacional, así como con otras organizaciones. Frente a estos problemas, surgió la necesidad de construir proyectos de vivienda que tengan una concepción de desarrollo integral, para que de esa forma los sectores populares adquieran ciudadanía con responsabilidad, consciencia y participación. Se volvió imprescindible entonces, trabajar sobre el cambio y la transformación de los patrones culturales de valores y comportamientos de la sociedad para concentrar esfuerzos y desarrollar valores éticos y morales, sociales e individuales que produzcan entornos aptos para la vida individual y colectiva. La idea básica fue fortalecer a las nuevas comunidades, a través de procesos de formación comunitaria que permitan la convivencia y una apropiación socio-espacial del territorio.

En ese sentido, existe una condición crucial necesaria en el trasfondo de los denominados pactos o acuerdos comunitarios de convivencia, que permite materializar valores democráticos y facilitar su funcionamiento. Se trata del equilibrio de poder que se produce entre los beneficiarios y los promotores sociales de los gobiernos que toman las decisiones por deliberación; y que se da por el esfuerzo consciente de los procesos de formación comunitaria, así como por la resistencia que ponen los propios residentes, que defienden sus intereses colectivos contra la tendencia de altos funcionarios y grupos de ciudadanos que pretenden apropiarse del proceso deliberativo para proteger sus intereses particulares. Para Fung y Wright (2003), esa es precisamente una de las características esenciales de los diseños institucionales de la participación ciudadana.

Es en esta condición de poder que se enmarca el artículo de Marcelo Rodríguez, Gino Grondona-Opazo, Jaime Erazo y Justine Festjens y que trata sobre las disputas urbano-populares, la creatividad y los antagonismos en la construcción de barrios del Buen Vivir en Quito, Ecuador. Se muestran justamente las relaciones contradictorias entre Estado, acción colectiva y territorio, así como las comple-

jas relaciones entre Estado, mercado, sociedad y naturaleza. En el artículo se analiza el caso del Comité de Desarrollo Comunitario “Los Pinos” (CDC-LP), ubicado en el extremo sur de la capital de Ecuador, y se relata su experiencia de lucha popular para la producción social del hábitat, en un contexto en el que por un lado se garantiza el derecho a la vivienda y a la ciudad (derechos incorporados en la Constitución del Ecuador de 2008 debido en parte a movilizaciones de varios grupos sociales, entre esos el CDC-LP); y por otro, se articula un proyecto social a través de un plan nacional que ha reemplazado los paradigmas de progreso y desarrollo por el del “Buen Vivir”.

En estas luchas populares de construcción social de la ciudad, se evidencia el fracaso de aquellos experimentos de un urbanismo racional que promovía la serialización residencial (industrialización masiva de viviendas mínimas para aprovechar el suelo y universalizar el habitar) a mediados del siglo anterior y que se ve superado por propuestas con alta dosis de participación social como el caso de la localidad Riberas del Bravo en Ciudad Juárez, expuesto en el artículo de Carlos Mario Roy, y que se erige como un ejemplo de construcción social del hábitat que ha dejado de lado la concepción de una vivienda de paredes y techo, y que hace todos los esfuerzos para integrar a su población a los beneficios de la ciudad, basándose en una Planeación Estratégica Vecinal.

Como afirmaba Jacobs en los sesentas (2011), se ha entendido bien que los habitantes de la periferia o de los conjuntos de vivienda social no son conejillos de indias con los cuales experimentar teorías urbanas que no han prosperado (y que no prosperarán), por lo que, a manera de acto de contrición, se ha bajado la deliberación a las bases para que ellas decidan cómo construir su propio hábitat. Como se verá más adelante, los casos de Los Pinos y de Riberas del Bravo aportan a la solución y no al problema. Habrá que romper entonces con la paradoja de Kaufman.

## Referencias

- Avritzer, Leonardo (2002). *Democracy and Public Sphere in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- Baiocchi, Gianpaolo (2003). “Participación, activismo y política: el experimento de Porto Alegre”, en A. Fung y E.O Wright (editores), *Democracia en Profundidad*. Bogotá: The Real Utopias Project, Universidad Nacional de Colombia.
- Fung, Archon (2003). “Democracia Deliberativa al Estilo de Chicago: Gobierno de Base en Asuntos de Educación Pública y Policía”. En A. Fung y E.O Wright (editores), *Democracia en Profundidad*. Bogotá: The Real Utopias Project, Universidad Nacional de Colombia.
- Fung, Archon y Erick Olin Wright (2003). “En torno al gobierno participativo con poder de decisión”, en A. Fung y E.O Wright (editores), *Democracia en Profundidad*. Bogotá: The Real Utopias Project, Universidad Nacional de Colombia.
- Jacobs, Jane (2011) [1961]. *Muerte y vida de las grandes ciudades*. España: Capitán Swing.
- Kaufman, Arnold (1960). “Human Nature and Participatory Democracy”. En Carl J. Friedrich editor *Responsibility: NOMOS III*. Nueva York: Lieber-Atherton.
- Mansbridge, Jane (2003). “De la Acción a la Reflexión y de la Reflexión a la Acción”, en A. Fung y E.O Wright (editores), *Democracia en Profundidad*. Bogotá: The Real Utopias Project, Universidad Nacional de Colombia.



# Disputas urbano-populares: creatividad y antagonismos para la construcción de barrios del Buen Vivir en Quito, Ecuador

---

*Marcelo Rodríguez<sup>1</sup>, Gino Grondona-Opazo<sup>2</sup>, Jaime Erazo Espinosa<sup>3</sup> y Justine Festjens<sup>4</sup>*

## Introducción

Las nuevas transformaciones sociales, económicas y políticas en su relación con las trayectorias históricas de los procesos de urbanización, han venido propiciando la ampliación de agendas de investigación y acción que intentan aprehender la multidimensionalidad y complejidad creciente de los fenómenos urbanos en América Latina.

---

1 Psicólogo por la Universidad de Valparaíso, Chile. Maestro en Estudios Urbanos por FLACSO, Ecuador. Doctorando en Planeamiento Urbano y Regional, IPPUR, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.

2 Psicólogo por la Universidad de Valparaíso, Chile. Maestro en Desarrollo Regional y Local por la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Chile. Doctor© en Estudios Culturales Latinoamericanos por la Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador. Actualmente es Coordinador del Grupo de Investigaciones Psicosociales de la Carrera de Psicología de la Universidad Politécnica Salesiana, Quito, Ecuador.

3 Arquitecto por la Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador. Maestro en Desarrollo Local y Territorial, y Maestro en Estudios Urbanos, ambas por FLACSO, Ecuador. Doctor © Estudios Urbanos y Ambientales, Colegio de México, COLMEX, México.

4 Maestra en Ciencias Políticas y Estudios Latinoamericanos, Instituto de Estudios Políticos de Grenoble, Francia.

En términos generales, asumir una perspectiva de los aglomerados humanos y urbanos como proceso y producto de complejas estructuraciones heterárquicas del poder, implica adentrarse en las formas y estrategias que redefinen las relaciones entre Estado, sociedad civil, mercado y territorio. Se trata de avanzar en los debates colectivos sobre las estructuras dinámicas y condicionantes del sistema capitalista en su vertiente neoliberal y las acciones colectivas que redimensionan las disputas por la existencia y su interpretación. En términos específicos, pensar lo urbano en América Latina supone identificar sus particularidades históricas en el movimiento más general del sistema-mundo (Wallerstein, 2005), ya que en la región se dio un proceso de desarrollo desigual y combinado producto de la mundialización del capital y del nuevo patrón de acumulación neoliberal (Pradilla, 2009; Pradilla y Márquez, 2007).

Las ciudades son sistemas y formas de organización socioespacial, política y económica que evidencian movimientos, disputas y posiciones sociales, a partir de las relaciones materiales y simbólicas en instituciones y grupos humanos diversos. Tales movimientos reproducen, reestructuran y redefinen las relaciones de dominación urbana, las cuales deben ser identificadas, conocidas y enfrentadas. La problemática del hábitat popular, sus transformaciones y condiciones de reproducción de la vida social y comunitaria, es un campo privilegiado para conocer y comprender las principales contradicciones del sistema hegemónico dominante. Es allí donde convergen y se ponen en juego las desiguales formas de ejercer el poder por parte de los diferentes actores sociales, sus significados, prácticas y valores que dotan de sentido a la apropiación y lucha por el espacio urbano (Salcedo, 2007).

La emergencia en el paisaje urbano de la expresión espacializada de la pobreza, la miseria y la injusticia territorial, viene motivando amplios y ricos debates teóricos para comprender lo que vivimos y sufrimos como sistema social. La noción de “hábitat popular” constituye una categoría conceptual y empírica propiamente latinoamericana que da cuenta de una particularidad en la morfología de todas las ciudades en la región y que inicia a mediados del siglo XX, producto de los incipientes procesos de industrialización y migración acelerada campo-ciudad (Connolly, 2013), que dan forma y contenido a la vida urbana.

Consideramos que el conocimiento sobre hábitat popular debe ser aprehendido a partir de la comprensión de las trayectorias históricas que dieron como resultado lo que hoy llamamos urbanización popular, y las acciones colectivas y representaciones simbólicas de los agentes sociales e institucionales que disputan alternativas de producción del hábitat. Pensar, sentir y producir la urbanización popular remite a marcos normativos y éticos que se fundan en intereses coyunturales y alianzas de cooperación. ¿Quiénes construyen y deciden la ciudad popular?

Sabemos que la forma de acceder a ciertas continuidades y discontinuidades históricas en las explicaciones sobre la ciudad y lo urbano, requiere una perspectiva crítica que participa y se involucra en las prácticas y dinámicas cotidianas de habitar. Bajo esta premisa, el Grupo de Investigaciones Psicosociales de la Carrera de Psicología de la Universidad Politécnica Salesiana de Ecuador, conforma un equipo técnico-popular que promueve un trabajo interdisciplinar, a través del apoyo de profesionales arquitectos, ingenieros y científicos sociales que acompañan una lucha popular al sur de Quito. Esta acción colectiva reivindica el derecho a la vivienda, al hábitat y a la ciudad, a través de su participación directa en la toma de decisiones para producir un barrio popular que disputa la concepción del “Buen Vivir”.

En este sentido, el presente trabajo tiene por objetivo discutir las relaciones contradictorias entre Estado, acción colectiva y territorio, a partir del análisis de una experiencia de lucha popular por la producción social del hábitat impulsada por el Comité de Desarrollo Comunitario “Los Pinos”. Esta experiencia se examina en el contexto de la aprobación popular de la nueva Constitución de la República de Ecuador en el año 2008, la cual provee los fundamentos éticos y políticos, basados en los derechos humanos, para redefinir las complejas relaciones entre Estado, mercado, sociedad y naturaleza, desde la perspectiva del “Buen Vivir”, entendido como un concepto que articula un nuevo proyecto social y político para el país.

Para el logro de este propósito, en primer lugar, establecemos una síntesis de los principales antecedentes históricos sobre los procesos de urbanización y neoliberalización en escala regional, a partir de lo cual es posible comprender la emergencia de barrios populares en las ciudades latinoamericanas. En segundo lugar, presentamos el

debate sobre movimientos sociales urbanos, como referentes teóricos para interpretar la experiencia de las luchas populares. En tercer lugar, describimos, a escala nacional, la incidencia política que tuvieron los movimientos sociales urbanos en el proceso constituyente y en parte de las políticas y normativas del Estado. En cuarto lugar, discutimos, a escala local, el proceso de lucha del Comité de Desarrollo Comunitario “Los Pinos” con respecto a las principales contradicciones que logran observarse en su confrontación-articulación con las lógicas estatales y gobierno de la ciudad (externas) y entre los grupos sociales (internas), para finalmente enfatizar las ideas fuerzas que abren nuevas preguntas de investigación y de acción, tanto para el caso específico vivenciado como para la prolongación del debate sobre hábitat popular, Buen Vivir y movimiento social urbano.

## **Urbanización popular y neoliberalismo**

En términos históricos, es a partir de la década de 1940 que en América Latina se inicia el proceso de industrialización como estrategia productiva en el marco de la agenda de modernización del territorio. Este fenómeno tuvo efectos importantes en las morfologías urbanas y en la desigual posición de los agrupamientos humanos en el territorio. Esto generó una masiva migración campo-ciudad orientada a la búsqueda de mejores condiciones de vida. Sin embargo, no se logró absorber toda la mano de obra, y se fue generando la pobreza urbana junto con procesos de desindustrialización que reestructuraron el mercado laboral con un crecimiento del sector informal de la economía y de tercerización informalizada.

La formación social y urbana de las ciudades en América Latina tiene un denominador histórico común que se fue instalando progresivamente a partir de la implementación de políticas específicas que respondieron a la crisis económica, política y social ocurrida en 1982. Es la fase de neoliberalización de las relaciones entre Estado, mercado, territorio y sociedad civil que respondió a fuertes presiones internacionales para constituirse como el paradigma hegemónico neoconservador de revalorización de capital y reestructuración del sistema capitalista (Harvey, 2007). “La neoliberalización supone una

tendencia históricamente específica, pautada, híbrida y desarrollada desigualmente de reestructuración regulatoria sujeta a la disciplina de mercado” (Brenner, Peck y Theodore, 2011). Este fenómeno influyó todas las escalas de existencia y formas de organización social, política y económica, con lo cual se fueron redefiniendo los determinantes y condicionantes que han limitado las condiciones generales de reproducción de la vida urbana.

Hay una extensa literatura en los estudios urbanos críticos que vienen profundizando sobre los principales cambios urbanos asociados a la ideología neoliberal, íntimamente vinculada a la emergencia de la gran narrativa contemporánea: la “globalización” (De Mattos, 2010; Fernández y Brandão, 2010; Rodríguez y Rodríguez, 2009; Santos, 2000; Borja y Castells, 1997). Tal categoría viene siendo reproducida y generalizada en los países latinoamericanos, en donde lo bueno y lo malo es anclado a la ideología global, es decir, explicada desde esa metáfora espacial y no desde la expansión del nuevo patrón de acumulación de capital (Pradilla, 2010). Milton Santos (2000) concibe la producción de la globalización como el ápice del proceso de internacionalización del mundo capitalista (Santos, 2000), que se fundamenta y rige por una ideología que busca a toda costa su reproducción y que se nos presenta como la única verdad posible (Ramírez y Pradilla, 2013). El nuevo orden mundial capitalista se ha instalado con la pretensión de constituirse en el único modo de vida, en la única forma de sociedad válida, como “el horizonte posible para sueños de realización personal y esperanzas de redención colectivas” (Coronil, 2000: 88).

Coronil (2000) sostiene que estamos frente a un proceso de globalización neoliberal basado en la reconfiguración del orden mundial capitalista, pudiendo establecer un vínculo entre el pasado colonial y el presente imperial. Esta globalización opera como un nuevo dispositivo de dominación imperial que invisibiliza a occidente y desdibuja las fronteras que definen a los ‘otros’, dando cuenta de una transición desde el eurocentrismo a un globocentrismo. Este globocentrismo implica un proceso de homogeneización y abstracción de las riquezas, y un proceso de desterritorialización/invisibilización de Europa y occidente. Ambos procesos “están vinculados a un gran número de transformaciones culturales y políticas que articulan y representan

las relaciones entre diferentes culturas, mercados, naciones y poblaciones” (Coronil, 2000: 104). Y en este sentido el proyecto de globalización neoliberal actualmente en curso, no puede ser entendido sólo como un proyecto o teoría económica, sino como un proyecto político, como un discurso hegemónico, en síntesis, como un modelo civilizatorio (Lander, 2000; 2006).

El neoliberalismo vino a reemplazar el agotado patrón de acumulación sustentado por el intervencionismo estatal. El discurso neoliberal propone una economía de libre mercado, la reducción de intervencionismo estatal mediante privatizaciones de empresas públicas, la reestructuración global de los procesos de trabajo, la modernización de la producción, la nueva división internacional del trabajo y la relocalización territorial de los procesos productivos a escala global (Pradilla, 2009: 94); generando mayor pobreza, desigualdad y exclusión social (Ramírez y Ziccardi, 2008).

El enfoque neoliberal ha venido provocando una relocalización territorial de los procesos productivos a escala global dando paso a grandes contradicciones territoriales y urbanas. Las migraciones producidas por el empeoramiento de la calidad de vida en las zonas rurales y la acentuación de las desigualdades regionales, una desindustrialización de las ciudades o relocalización de las industrias en las periferias, y el incremento del capital inmobiliario a nivel del territorio; han venido generando cambios en el paisaje territorial. Aparece la “nueva industrialización” con una gran inyección de capital en el sector inmobiliario o de la construcción. Dados estos cambios en la estructuración urbana, continúan existiendo procesos de ocupación irregular de tierras en las periferias (Pradilla, 2009).

Las transformaciones en el patrón de urbanización en América Latina han construido una ciudad dual y polarizada, la cual fue progresivamente transitando desde una ciudad frontera (periférica y metropolitana) hacia una ciudad relacional y con mayor complejidad (realidad interurbana). “Este fenómeno tendría su causa en el desarrollo desigual y excluyente de la organización territorial, producto de la inducción de la migración acelerada campo-ciudad, la denominada macrocefalia, y la dispersión de asentamientos irregulares, informales y formales. Estos elementos dan cuenta de una particularidad de la ciudad en América Latina” (Carrión, 2014: 14).

La urbanización popular como fenómeno característico de las ciudades metrópolis y ciudades intermedias en América Latina muestra el “lado oscuro” del sistema en que vivimos. De hecho, Latinoamérica y el Caribe cuenta con 110,7 millones de personas que residen en asentamiento precarios y se estima que existe la necesidad de construir entre 42 y 52 millones de viviendas para resolver el problema de déficit habitacional (ONU-Hábitat, 2016).

La oleada neoliberal en América Latina también se palpa en la reestructuración de las políticas de vivienda para hacer frente al déficit cualitativo y cuantitativo de los asentamientos humanos populares. En pocas palabras, en los años noventa, la política de vivienda tiene dos facetas. En primer lugar, el dominio del sector privado para la producción de vivienda y barrios, y el Estado cumpliendo un rol de facilitador del mercado. En segundo lugar, políticas compensatorias fundamentadas en la clasificación de barrios informales, que requieren ser formalizado para entrar en las lógicas del orden urbano construido (Sepúlveda y Fernández, 2006). Puesto que la disponibilidad de acceso al suelo es escasa, la vivienda social se construye preferentemente en suelo público o de bajo costo, lo que reproduce los patrones de segregación socioespacial y exclusión social.

Priscilla Connolly (2013) considera que esta problemática del hábitat popular y su relación con la ciudad, puede ser considerada como un paradigma latinoamericano, donde “lo popular” es una categoría “propia” latinoamericana. Según la autora existe un relativo consenso en la literatura sobre la emergencia de cambios importantes en el paisaje urbano producto de la urbanización acelerada derivada del desarrollo industrial en la región. Este proceso generó formas socio-urbanas en donde habitan las clases más pobres de la sociedad y que fueron produciendo ciudad. Diversas corrientes epistemológicas y teórico-metodológicas fueron reflexionando y enfatizando ciertas dimensiones del hábitat popular latinoamericano, lo que fue ampliando un debate que continúa vivo.

Básicamente, los asentamientos precarios se caracterizan principalmente por mostrar las contradicciones del sistema. Expresan tanto las diversas formas de opresión como las respuestas de resistencia y organización popular. Parte de la extensa literatura sobre asentamientos populares en América Latina (Abramo, Rodríguez y

Erazo, 2016; Bolívar, Rodríguez y Erazo, 2015; Bolívar, Guerrero y Rodríguez, 2014) viene mostrando un conjunto de problemas relacionados tales como: pobreza, desempleo, subempleo, migración, economía informal, dificultad de acceso a servicios públicos y al suelo, ausencia o precarización de equipamientos comunitarios, educación de mala calidad, ausencia relativa de servicios básicos y condiciones de saneamiento y salud, espacios públicos deteriorados, hacinamiento, alta densidad poblacional, vulnerabilidad ante embates de la naturaleza, largos tiempos de desplazamiento hogar-trabajo, largos procesos de regularización de propiedad, violencia urbana, desplazamiento forzado o encubierto, expropiaciones, estigmatización social, racismo, violencia sexual y de género, desnutrición, contaminación de todo tipo, estafas por traficantes de tierras, políticas neoliberales de gestión territorial, entre muchos otros problemas.

O sea, la desigualdad estructural y la falta de oportunidades van limitando las posibilidades de desarrollo de las personas, grupos y comunidades que habitan estos territorios, lo que configura espacios de sociabilidad urbana igualmente precarizados. Esta realidad social reproduce tanto la violencia estructural de la cual los sectores populares son parte, como los valores hegemónicos y la racionalidad instrumental imperante, que construyen subjetividades sociales y formas de habitar que son funcionales a la reproducción del propio sistema de desigualdades sociales.

Ante este movimiento de fuerzas hegemónicas que perpetúan la desigualdad socioespacial, surgen racionalidades paralelas o contra-racionalidades que relativizan la racionalidad hegemónica de la sociedad (Lefebvre, 2013). Estas son producidas y mantenidas por los que están abajo, sobre todo los pobres, que de ese modo consiguen escapar al totalitarismo de la racionalidad dominante (Santos, 2000). Santos ve en la experiencia de escasez, el puente entre lo cotidiano vivido y el mundo, a partir de lo cual es posible el conocimiento y la toma de conciencia. La emergencia y transformación de los movimientos sociales urbanos, sus estrategias de acción y conflictos muestran nuevas formas de politización del territorio.

El espacio tiene la capacidad de estructurar una ideología colectiva, que es una herramienta importante de reproducción del poder instituido, en el sentido de neutralizar y condicionar la emergen-

cia y generalización de otras alternativas de vida. Es un hecho que cada sociedad produce su espacio, crea y recrea formas sociales que construyen sentidos y significados, con base en las fuerzas sociales y políticas que se mueven en un ambiente relacional, el cual está en constante tensión (Lefebvre, 2013). La conflictividad existente en la urbanización popular nos lleva al debate sobre los procesos de incidencia y transformación que tiene la sociedad organizada, que de alguna u otra manera asumen objetivos, estrategias, valores y prácticas concretas de articulación que reivindican la vida digna. Estas fuerzas sociales se enfrentan a un orden urbano estructurado y una burocracia instituida que dificulta -en tiempo, recursos, y espacios- el logro de respuestas efectivas a las demandas populares, en cuanto necesidades personales, relacionales y colectivas (*Prilleltensky, 2004*).

## **Movimiento social urbano: encuadre conceptual**

Sin lugar a dudas, los cambios estructurales relativos a los procesos de mundialización del capital y los sistemas políticos de gobierno tienen efectos visibles en las relaciones entre el Estado y la sociedad. La necesidad de crear las condiciones necesarias para la acumulación de capital y reproducción del poder, produce nuevas relaciones institucionales que son legitimadas por los discursos oficiales del Estado liberal y sus políticas urbanas. Cabe señalar que el Estado opera como un condensador de relaciones estrechamente vinculado a las lógicas del capital y, por lo tanto, a sus contradicciones. De ahí que, su accionar está orientado al desarrollo económico y social de la población sobre la cual justifica su poder. En términos prácticos, es el Estado el que normativiza y condiciona el ordenamiento territorial, y es al mismo tiempo la institución que garantiza los derechos ciudadanos. Lo mismo acontece a escala local, cuando el gobierno de la ciudad es definido como un gobierno autónomo y descentralizado, y al mismo tiempo sus proyectos de desarrollo económico y social deben ser coherentes con el Plan Nacional de Desarrollo. Entre enunciación y acción se presentan varias mediaciones conflictivas que impactan finalmente en el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos.

Es importante, en consecuencia, tomar atención a las formas de ejercicio del poder y su relación con la gestión de la ciudad para conocer las fisuras y orientaciones del sistema. Hoy en día, la transformación de la sociedad supone la posesión y gestión colectiva del espacio, por medio de la intervención persistente de los usuarios con sus intereses múltiples: diversos y contradictorios (Lefebvre, 1973). Coexisten tres lógicas que están en permanente conflicto, dado el modo en que se sobreponen intereses y valores sociales en el ejercicio del poder. Es decir, lógicas de gobernar el territorio, sean autoritarias, neoliberales o democráticas, que interactúan y se tensionan en los espacios de toma de decisiones para resolver problemas concretos. Queremos decir que, ante las retóricas de mejoramiento general de la vida de las personas enunciadas por las instituciones públicas y privadas, opera una lógica que esconde los mecanismos de exclusión y discriminación.

La problemática de la ausencia de Estado y de suelo urbanizado, la creciente migración en busca de mejoras en la vida de las familias más pobres<sup>5</sup>, las dificultades de financiamiento de las viviendas, fueron configurando un escenario propicio para la lucha territorial y el cuestionamiento de las condiciones de segregación urbana. Es así que el propio contexto neoliberal de producción y reproducción social lleva a la urgente necesidad de estudiar nuevas experiencias de movilización y acción colectiva popular en el marco de los nuevos patrones de urbanización y contextos sociopolíticos. Esta es una de las características centrales en el marco de la emergencia y articulación de diferentes luchas vinculadas a la apropiación social del territorio

---

5 Queremos destacar aquí la importancia de comprender las luchas y movimientos urbano populares como expresión del sistema de dominación moderno/colonial/capitalista. Los y las que luchan no pueden ser reducidos a la categoría de pobres como una condición esencialista y casi ontológica, centrada en la carencia pero sin relación con una totalidad que les da la condición de existencia. Los llamados sectores populares están conformados por personas que provienen de los grupos subalternizados, racializados y pobres del país, quienes se desplazan desde distintos lugares de origen, a partir de una experiencia común de despojo. Se trata de grupos que están marcados por el signo de la raza (*no-blancos*), en tanto huella del paso de una historia de subordinación y explotación, en torno a la cual forman 'alteridades históricas' y recuperan su memoria histórica como horizonte de sentido (Segato, 2007).

(Porto Gonçalves, 2003), y de las discusiones en torno a las nuevas formas de territorialización, en donde existe una cierta tendencia a problematizar la reproducción de la vida comunitarias (Zibechi, 2003). Muchas de las organizaciones se constituían en “la identificación política de su desposesión (los sin tierra, sin trabajo, sin techo), de las condiciones sobre las que se erigía la opresión (los pueblos originarios) o de la lógica comunitaria de vida amenazada (los movimientos de pobladores, las asambleas ciudadanas)” (Seoane, Taddei y Algranati, 2008: 6).

El propio concepto de territorio implica un debate sobre el ejercicio del poder, la articulación de sentidos, acciones colectivas, y luchas por las condiciones materiales (infraestructura urbana, equipamientos comunitarios, vivienda, etc.) y comunitarias (sentido de comunidad, participación, cohesión social, organización, etc.). “El territorio es el espacio en el que se construye colectivamente una nueva organización social, donde los nuevos sujetos se instituyen, instituyendo su espacio, apropiándose material y simbólicamente” (Zibechi, 2003: 187), por tanto el territorio se constituye en significante de identidad personal y colectiva, dando cuenta de su dimensión histórica y a la vez política, en el entendido que “la identidad no es generada porque se comparte un territorio común sino que es la identidad la que genera, instaura, el territorio” (Segato, 2007: 87). De esta manera, habría la producción de una nueva territorialidad, entendida como la experiencia particular, histórica y culturalmente definida del territorio, en donde los sujetos pasan a ser el eje del territorio (Segato, 2007). Con esto se puede afirmar que “el territorio se ha venido convirtiendo en un elemento de cohesión y de identidad muy fuerte en los movimientos sociales de nuestro continente. No podemos desconocer que, incluso, el territorio (como lugar) ha ido constituyéndose en parte integrante de las lucha de organizaciones que trabajan en los barrios marginales de las ciudades” (Toro, 2012: 2).

Escobar (2005) propone situarse desde una política de la emergencia de los movimientos sociales, considerando que estos actúan en zonas limítrofes moderno/coloniales, ya que “estas comunidades articulan prácticas de la diferencia social, económica y ecológica que son útiles para pensar sobre mundos locales y regionales alternativos” (Escobar, 2005: 24), y por tanto pensar lo teórico desde la praxis po-

lítica de los grupos subalternos, así como articular una ética del conocimiento experto como práctica de la libertad (Escobar, 2002). En las prácticas de resistencia que se articulan desde el territorio-lugar, en tanto espacio constituido por heterotopías y utopías, se (re)actualizan y (re)crean las identidades colectivas y se produce conocimiento propio. Cabe relevar el hecho de que no sólo se trata de prácticas de resistencia, sino sobre todo de re-existencia, ya que a la vez que se reacciona/resiste a la acción ajena, se re-afirma la pre-existencia propia, y en ese proceso, se re-existe (Albán, 2013; Porto-Gonçalves, 2009).

Pues bien, existe una permanente tensión entre la diversificación de las acciones colectivas en ciertas condiciones histórico-culturales y los sistemas conceptuales con los cuales pretendemos dotar de cierta inteligibilidad a los conflictos socio-territoriales en su amplia gama de acción. Tamayo (2013) identifica cuatro características centrales que dan cuenta de los cambios de los movimientos sociales urbanos en América Latina, a saber: a) se dio un reposicionamiento social que pasó de identificarse con el movimiento obrero en los años 70 a identificarse con el de la ciudadanía, esto es, como un sujeto de derechos; b) hoy existe una diversificación y fragmentación de los movimientos sectoriales, con mayor capacidad crítica y de activación, pero sin un proyecto unificador; c) se han venido configurando nuevas redes y alianzas políticas y sociales, y se ha ido perdiendo la concepción de los movimientos como conflicto de clases; y d) la relación con el Estado se caracteriza por considerar a éste como un instrumento de ejercicio de la ciudadanía. En la lucha contra los gobiernos liberales, hoy los movimientos sociales reivindican la consolidación de una ciudadanía social con derechos civiles y políticos.

A partir de mediados de la década de los 90, se reinicia en América Latina un nuevo ciclo de movilizaciones en respuesta al modelo neoliberal y sus trágicas consecuencias. Levantamiento zapatista en los inicios de 1994; el nacimiento del llamado movimiento “piquetero” de trabajadores desocupados en 1996; y las movilizaciones indígenas y campesinas en Ecuador que precipitaron la caída del gobierno de Abdalá Bucaram en 1997. Tres hechos que grafican la proyección regional de este ciclo de protestas que marcará la emergencia y el protagonismo de significativos sujetos colectivos que fueron nominados haciendo referencia al término “movimientos socia-

les” (Seoane, Taddei y Algranati, 2008: 5). Para Henry Rena (2010) las características de los movimientos sociales urbanos de hoy dicen relación con una condición de autonomía que abre una transición en las formas de acción, con un carácter plural que inaugura nuevas temáticas de lucha y de territorialización múltiple, develando conflictos en las ciudades de América Latina en su totalidad.

Manuel Castells (2008), en su clásico libro sobre movimientos sociales urbanos en la primera edición del año 1974, afirmaba que en ese momento histórico “asistimos, por consiguiente, al surgimiento y la generalización progresiva de *movimientos sociales urbanos, es decir, de sistemas de prácticas sociales contradictorias que controvierten el orden establecido a partir de las contradicciones específicas de la problemática urbana.* [...] Por problemática urbana el autor entiende toda serie de actos y de situaciones de la vida cotidiana cuyo desarrollo y características dependen estrechamente de la organización social general” (Castells, 2008: 3, cursiva del original).

Gohn (2008), por su parte, concibe un movimiento social como una expresión de acción colectiva que se inscribe en una lucha sociopolítica, económica o cultural, con demandas que configuraran su identidad, con adversarios y aliados, con bases, líderes y asesorías. Se organizan generando redes de movilización, prácticas comunicativas diversas, visiones de mundo que dan soporte a sus demandas y culturas propias en el modo de accionar sus reivindicaciones. Son principalmente grupos de la sociedad civil orientadas por los derechos ciudadanos.

Estos movimientos sociales urbanos, cuyas demandas van desde cuestiones específicas asociadas a la vivienda hasta cuestiones que abarcan la ciudad como unidad en tanto bienes de uso colectivo, vienen usando el concepto de derecho a la ciudad para fundamentar su reivindicación colectiva. Tal concepto tiene una creciente presencia, tanto en el discurso académico como en el discurso de los movimientos urbano-populares, lo que configura un debate central sobre qué decimos cuando nos referimos a reivindicar el derecho a la ciudad y con qué dimensiones de la organización general de la sociedad y el territorio tienen relación.

Para Víctor Delgado (2012) el debate teórico sobre derecho a la ciudad puede dividirse en dos tendencias: una visión pragmática que considera como avance sustancial el reconocimiento jurídico de este derecho, pues se trata de un instrumento que permite exigir

este derecho al Estado; y una visión utópica para la que este derecho es tanto una aspiración que pretende construir otra sociedad y otras ciudades justas, equitativas e incluyentes, como un instrumento de lucha y acción colectiva para conquistar cambios sociales, económicos y políticos más profundos. En la primera visión, este derecho es compatible con el sistema económico hegemónico mundial y las democracias representativas (capitalistas neoliberales), mientras que en la segunda la idea de derecho a la ciudad es incompatible con el capitalismo neoliberal, por definición. No puede haber función social de la ciudad sin distribución equitativa de los recursos urbanos y sin gestión urbana democrática. En otras palabras, en condiciones de tanta desigualdad socioeconómica y de pobreza urbana no puede haber equidad, ni libertad, ni democracia urbana.

En esta línea, Harvey (2013) concibe la idea de que el derecho a la ciudad se da cuando existe la posibilidad de cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos, superando la visión del derecho a la ciudad como un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que la ciudad contiene o protege. Él enfatiza la cuestión de que este derecho es más colectivo que individual, ya que la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización. La libertad para hacer y rehacernos a nosotros mismos y a nuestras ciudades es uno de los derechos más descuidados en la sociedad actual.

Hay temas relevantes que permiten abrir cauces de transformación, a saber: el derecho a la ciudad, la producción social del hábitat y la gestión participativa del hábitat (Ortiz, 2015). Consideramos que en el caso Ecuatoriano las acciones de incidencia popular y política, facilitadas en el proceso constituyente que vivió el país entre 2007-2008, generaron las condiciones para avanzar en estos causes de transformación que refiere Enrique Ortiz.

## **Incidencia política y proceso constituyente: lo urbano en el “Buen Vivir”**

Ante las crecientes críticas al sistema neoliberal centrado en el mercado como regulador de las relaciones sociales y la emergencia de

las concepciones políticas progresistas en la región (Moreira, 2012), el pueblo ecuatoriano impulsó un proceso constituyente que logró elaborar una nueva constitución para la república, entendida como un nuevo acuerdo nacional de convivencia, la que fue aprobada por medio de una consulta popular en el año 2008, fundamentada en la idea de un Estado que garantiza los derechos humanos y que busca la construcción del “Buen Vivir”.

La cuestión relativa al debate sobre lo urbano en el marco del proceso constituyente, estuvo a cargo del Contrato Social por la Vivienda (CSV) (Alvarado, 2014; Ruíz, 2011). El CSV es un colectivo que se conformó inicialmente por 27 organizaciones que comenzaron a trabajar en julio del año 2005, dada la coyuntura de que el gobierno de turno quiso eliminar el Sistema de Incentivo de Vivienda, a partir de lo cual organizaron las demandas y se fundamentaron en la reivindicación del derecho a la vivienda digna, a la ciudad y al hábitat. Luego de un intenso y amplio debate de las organizaciones, en febrero del 2008 el colectivo hace entrega oficial al presidente de la Asamblea Constituyente del documento denominado “demanda ciudadana por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat en la nueva Constitución” (CSV, 2008).

El proceso de incidencia política de las organizaciones tuvo como resultado la inclusión en la Constitución de la República (2008), en la sección sexta, hábitat y vivienda, los artículos 30, 31; y en la sección cuarta “Hábitat y vivienda” los artículos 375 y 376. El artículo 30 establece que: “las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”. A su vez, el artículo 31 dice que: “Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”. El artículo 375 afirma que el Estado, en todos sus niveles de gobierno garantizará el derecho al hábitat y la vivienda digna, para lo cual: generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios,

espacios y transporte públicos, equipamientos y gestión del suelo urbano. Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda a partir de los principios de universalidad, equidad, e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgo. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial. Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos, de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos. Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos. Garantizará y protegerá el acceso público a las playas de mar y riveras de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso. Y el Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda. Finalmente el artículo 376 plantea que: “Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado”.

Ahora bien, el objetivo 1 del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2013-2017, enfatiza la necesidad de consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular. Este objetivo está orientado a la radicalización de la democracia que necesita “dar viabilidad a la movilización ciudadana, dinamizar la organización social, y mantener vivo el poder constituyente, base de la soberanía popular” (PNBV, 2013-2017: 86). Para el logro de este mandato es importante buscar “las condiciones materiales y simbólicas que permitan a la ciudadanía vivir la diversidad en igualdad de derechos” (PNBV, 2013-2017: 94). Asimismo se explicita que la planificación territorial será descentralizada, desconcentrada y transparente, y que

priorizará la autonomía y solidaridad de los gobiernos autónomos descentralizados con equidad social y territorial (COOTAD, 2011).

Este nuevo Plan Nacional de Desarrollo da el fundamento para el avance de procesos colectivos y de democracia participativa en la producción, reproducción y transformación del hábitat. Esto como horizonte posible, ya que los problemas de déficit de vivienda persisten y los sistemas de acceso a los beneficios estatales continúan generando dificultades para las familias más pobres, dado necesitan capacidad de ahorro para acceder a los beneficios.

Con respecto a este problema se proyecta que, “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” (Ruiz, Sánchez y Pinto, 2013: 477). Según las estadísticas del Sistema Nacional de Información de 2010, el Ecuador tiene un déficit habitacional cuantitativo de 18,88%. 33,12% de las viviendas estaban deficitarias desde el punto de vista material, espacial y/o funcional. Al problema estructural del déficit de vivienda, se suma el permanente problema de acceso a suelo.

Como vemos, tanto las garantías constitucionales, como sus principios y normativas apuntan claramente a generar las condiciones para que se democratizen las relaciones en el territorio y se avance hacia la construcción de la sociedad del Buen Vivir. No obstante, la experiencia vivida muestra las complicaciones que se vienen dando en la práctica social de lucha por la tierra fundamentada en los principios constitucionales y la propuesta popular de barrio del Buen Vivir.

## **Lucha popular: creatividad y antagonismos territoriales**

Luego de revisar algunos antecedentes históricos de producción de barrios populares en América Latina, las referencias conceptuales sobre movimientos sociales-urbanos y el proceso de incidencia política en la construcción colectiva de la Constitución de la Repú-

blica ecuatoriana, pasamos a describir el caso del Comité de Desarrollo Comunitario Los Pinos. Hacemos una descripción del grupo humano, las estrategias de alianzas y de trabajo participativo en la propuesta de barrio del Buen Vivir, identificando los principales antagonismos vividos y el desarrollo de la creatividad técnica y popular.

La parroquia de Cutuglagua forma parte del Cantón Mejía, en la Provincia de Pichincha, y se caracteriza por registrar la tasa más alta de crecimiento poblacional del Cantón, la que alcanza un 16,18%. Contempla una superficie total de 28,36 km<sup>2</sup>, en donde habita alrededor del 20,59% de la población del Cantón, alcanzando un total proyectado de 19.220 habitantes al año 2015 (PDyOT, 2014).

Esta Parroquia también se destaca por tener la mayor densidad poblacional del Cantón, la que al año 2010 alcanzaba los 590,48 hab/km<sup>2</sup>, y que según las proyecciones alcanzaría los 786,46 hab/km<sup>2</sup> al 2015 y los 1047,50 hab/km<sup>2</sup> al 2020, teniendo más del 50% de la densidad cantonal. Este explosivo crecimiento demográfico se debe principalmente a los procesos migratorios internos, lo que ha llevado a que Cutuglagua se desarrolle como una conurbación del Distrito Metropolitano de Quito, en tanto se localiza en su límite sur (PDyOT, 2014).

En el año 2006 el Comité de Desarrollo Comunitario “Los Pinos” (CDC-LP) inicia un proceso de ocupación de terrenos públicos en la Parroquia de Cutuglagua, inaugurando una lucha popular que desarrolla acciones colectivas fundamentadas en el derecho a la vivienda y a la participación deliberativa en la producción social del hábitat popular. A la vez que se articula con el Contrato Social por la Vivienda (CSV), en tanto movimiento urbano popular que lidera las acciones de incidencia política, en el marco del proceso constituyente descrito en la sección anterior.

El Comité está compuesto por aproximadamente 300 familias que provienen de distintas provincias del país, y que se han organizado en torno al acceso a un lugar en la ciudad. Durante este proceso han conformado una comunidad que da cuenta al mismo tiempo, de su heterogeneidad histórico-cultural (su diversidad) y de su homogeneidad económico-social (su pobreza). En total suman alrededor de 1.350 personas (con un promedio de 4,5 personas por familia), de las cuales el 51,3% son niños, niñas o adolescentes.

Estas familias están representadas por una socia/o, quienes en un 72,2% provienen de otras provincias del país; 61,2% son mujeres; 58,9% tienen entre 18 y 44 años de edad; 60,7% está en unión libre o casada/o; el 81,6% se autodefine mestizo, un 12,6% indígena, un 3,5% afrodescendiente y un 2,3% montubio; el 56,1% tiene educación primaria y el 37,0% secundaria; un 71% tiene un trabajo remunerado, aunque sólo un 37,1% tiene contrato de trabajo y un 38,7% tiene seguro social; un 24,1% tiene ingresos inferiores al sueldo mínimo y un 12,1% gana sólo el sueldo mínimo<sup>6</sup>.

Es decir se trata de familias jóvenes, con diversos orígenes culturales, migrantes campo-ciudad, lideradas por mujeres y con un importante nivel de carencias económicas; cuyos principales problemas son el acceso a la tierra, al trabajo, la carencia de servicios básicos e infraestructura comunitaria, y su reproducción social, tanto material como simbólica.

Imágenes N° 1  
El Comité de Desarrollo Comunitario “Los Pinos”



Fuente: Archivo fotográfico del Comité de Desarrollo Comunitario Los Pinos y de Arquitectos Sin Fronteras.

Los principales antagonismos que han marcado este proceso se han dado en dos planos simultáneamente, en lo externo y en lo interno. En relación con el plano externo, desde un inicio, la lucha popular del Comité estuvo centrada en la delimitación del terreno, en la determinación de la entidad estatal responsable de su adminis-

6 Datos provenientes del “Diagnóstico Psicosocial del Barrio Los Pinos, Cutu-  
glagua”, actualizado al mes de febrero del 2015 por parte del Grupo de Investi-  
gaciones Psicosociales de la Universidad Politécnica Salesiana.

tración y con las competencias legales para su adjudicación, y en los requerimientos para acceder efectivamente a estos terrenos.

En este plano se generó un importante escenario de confrontaciones con instituciones públicas de tipo ministerial y municipal, en donde las principales problemáticas se han relacionado, por un lado, con la ocupación “*de hecho*” de dichos terrenos y, con el traspaso “*en derecho*” de su administración al Municipio del Cantón Mejía. Esto ha puesto en evidencia las contradicciones sobre las entidades competentes, así como las indefiniciones relativas a sus mandatos y a la rectoría en este tema (principalmente entre el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria-INIAP, el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario-INDA, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca-MAGAP y el Municipio de Mejía). Estas situaciones entran en contradicción con el Artículo 375 de la Constitución de la República, mencionado en la sección anterior, particularmente en lo relativo a la garantía para ejercer el derecho al hábitat y vivienda dignas en todos los niveles de gobierno, y sobre todo en relación con la generación de la información necesaria, y a la elaboración e implementación de políticas, planes y programas orientados al hábitat y al acceso universal a la vivienda.

Por otro lado, estas problemáticas también se relacionan con las exigencias y requerimientos de tipo técnico para la efectiva adjudicación del terreno, lo que tensiona las capacidades propias del Comité para dar respuestas que cumplan con los estándares solicitados, específicamente sobre los estudios de suelo y de factibilidad, tanto para la red eléctrica como para el sistema de agua potable y alcantarillado del barrio. Estos requerimientos han logrado ser resueltos satisfactoriamente gracias al apoyo del equipo técnico-popular y al establecimiento de convenios de cooperación con universidades de la provincia, lo que será profundizado más adelante. Sin embargo, resulta importante destacar que estas exigencias y requerimientos obstaculizan las posibilidades reales de que por medio de la movilización y organización ciudadana se logre el efectivo goce de los derechos consagrados en la constitución, toda vez que no se brindan las condiciones materiales ni simbólicas para ejercer dichos derechos desde la diversidad social y la solidaridad territorial, tal como se estipula en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV 2013-2017) y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2011).

En la actualidad, este plano externo ha estado marcado el rol de algunas entidades de tipo ministerial, particularmente la Secretaría Nacional de Gestión de la Política (SNGP), quienes se han involucrado en un conflicto interno del Comité (que será abordado a continuación), y que se niegan a reconocer la legalidad con que ha actuado la directiva desde el año 2012, afectando la autonomía de la organización popular y amplificando las problemáticas que han caracterizado este plano externo. Todo lo cual reafirma en los hechos, la existencia de las contradicciones e indefiniciones descritas anteriormente, a la vez que hace explícita la brecha entre el marco de las políticas basadas en derechos y las estructuras de adjudicación que operan bajo la lógica del mercado, lo que se traduce en “que la producción de vivienda social a través de mecanismos de participación sea muy difícil” (Apsan, de Carli, Nuñez, y Shinkins, 2014: 28).

En relación con el plano interno, esta lucha popular ha estado marcada por un conflicto interno en torno a dos liderazgos femeninos, el de la directiva inicial y el de la directiva actual. En el primer caso, se dieron múltiples problemáticas en torno al manejo de los recursos económicos generados gracias al aporte de los socios/as, y a la inclusión de nuevos socios/as, lo que llevó a un quiebre interno fundamentado en algunas prácticas de tráfico de tierras por parte de su dirigente.

En el segundo caso, y a partir de un proceso de renovación de la directiva cuestionada, asume la actual directiva, quienes lograron limitar el campo de acción de la dirigente anterior, gracias a la acción conjunta de los socios y socias, al mismo tiempo que la comunidad se ha ido fortaleciendo y consolidando progresivamente, a partir de las acciones que se han desarrollado durante los últimos cuatro años.

Sin embargo, resulta importante destacar el hecho de que en la actualidad este conflicto interno ha aumentado de intensidad, sobre todo como producto de las constantes agresiones físicas de las cuales ha sido objeto la directiva actual, y del constante proceso de ocupación e intervención en el territorio en disputa, por parte de la dirigente anterior. En suma, esto da cuenta de la complejidad de esta lucha popular, en donde existen diversos antagonismos, irreductibles a la relación entre sectores populares y Estado, sobre todo si consideramos que la dirigente anterior también mantiene una red de apoyo y protección en algunas entidades públicas, quienes en ocasiones

actúan a su favor, aunque eso implique contradecir en los hechos los mandatos institucionales.

Ahora bien, con relación a la dimensión creativa de la lucha popular del Comité, se pueden mencionar diversas acciones que se han llevado a cabo por parte de la directiva actual, y que permiten visualizar un amplio campo de innovaciones y alianzas que han fortalecido las estrategias de producción social del hábitat.

En primer lugar, y ante las dificultades económicas, organizativas, técnicas y legales que tuvieron que afrontar, la directiva del Comité busca apoyo en instituciones universitarias. De ahí surge el trabajo de acompañamiento con la Universidad Politécnica Salesiana, con la cual se firma un convenio de cooperación técnica y social, en el cual se contempló el acompañamiento psicosocial organizado en el marco de las prácticas pre-profesionales de la carrera de Psicología y el apoyo técnico organizado en el marco de los trabajos de titulación de la carrera de Ingeniería Civil. Esto ha permitido generar un proceso sostenido de fortalecimiento comunitario y organizacional, así como también se han elaborado los estudios de suelo, y de factibilidad en torno al alcantarillado, agua potable y red eléctrica.

En segundo lugar, se define conjuntamente con el Comité una estrategia de producción social del hábitat que incluyó talleres de vivienda, barrio y comunidad y acciones de promoción y fortalecimiento del sentido de comunidad (Montero, 2004) y de la organización social. En este marco, se integra al trabajo la organización internacional Arquitectos Sin Fronteras de Reino Unido (ASF-UK), quienes implementan con los socios del Comité un proceso de diseño participativo del barrio a escala de vivienda, barrio, ciudad y comunidad, lo que generó un informe final que sistematizó el proceso (Apsan, de Carli, Nuñez, & Shinkins, 2014). A través del trabajo comunitario impulsado por la Carrera de Psicología, se logró constituir la Organización Juvenil Unida (OJU), con quienes se trabajaron temas relativos a la organización, a la educación popular, al diseño participativo de espacios públicos; y al cuidado y mantención del medio ambiente.

El trabajo de diseño participativo incorporó estrategias metodológicas de pedagogía urbana, en donde la arquitectura facilitó lenguajes comunes para promover la participación comunitaria y la comprensión de escalas de vivienda, comunidad y ciudad. Para esto

se utilizaron mapas, dibujos, maquetas del barrio, recorridos y discusiones grupales. Así se logró construir un portafolio de opciones que sintetizó los aspectos trabajados con la comunidad y las proyecciones socio-espaciales para el territorio con soluciones integrales que consideran la diversidad cultural de la organización. Todo esto permitió contar con una primera proyección del barrio y sus viviendas.

Imágenes N° 2  
Proceso de producción social del hábitat



**Firma convenio**



**Diseño Organización Juvenil Unida**



**Diseño Comunidad de Los Pinos**



**Organización Juvenil Unida**



**Proyecto bio-intensivo de cultivos**



**Identificando ideas**



**Fortalecimiento organizacional**



**Minga Comunitaria**



**Pamba Mesa en Asamblea Popular**

Fuente: Archivo fotográfico del Comité de Desarrollo Comunitario Los Pinos y de Arquitectos Sin Fronteras.

En tercer lugar, y a partir de las experiencias anteriormente señaladas, el Comité propuso crear un Equipo Técnico-Popular de carácter interdisciplinar para trabajar conjuntamente con la comuni-

dad de Los Pinos, y de esta manera elaborar el proyecto del “Barrio del Buen Vivir” y consolidar una red de movilización e incidencia política en torno a dicho proyecto. En este equipo participan profesionales del campo de la arquitectura, ingeniería, ciencia política, psicología comunitaria y derecho, de distintas nacionalidades y que operan desde varios países de la región.

Con el propósito de transversalizar los principios constitucionales y de generar una propuesta de hábitat popular innovadora, este equipo acordó implementar una estrategia de trabajo que integre las dimensiones interculturales, psicosociales y físicas para la realización de las necesidades del colectivo. El equipo impulsó, por lo tanto, un proceso de diseño socio-urbano participativo con el cual se generaron espacios de amplificación cultural y diálogos entre el saber técnico-científico y el conocimiento popular, lo que potenció una relación de carácter horizontal y democrático. La acciones implementadas fueron las siguientes: familiarización y acompañamiento permanente a las asambleas comunitarias, gestión institucional, reconocimiento del proceso histórico de la lucha popular, elaboración de documentos de sistematización del proceso; y presentación de la propuesta a dirigentes sociales y al Alcalde del Municipio de Mejía.

Este proceso de trabajo colectivo condujo a la elaboración y presentación del “Proyecto Comunidad del Buen Vivir Los Pinos” al IV Concurso Internacional de Desarrollo Urbano e Inclusión Social CAF, en donde obtuvo el 32º lugar de entre 127 proyectos presentados, de un total de 14 países de la región, logrando pasar a la segunda etapa del concurso.

### Imágenes N° 3 Alianzas e incidencias



**Presentación al Municipio**



**Equipo técnico-popular**



**Taller Arquitectos  
Sin Fronteras**

Fuente: Archivo fotográfico del Comité de Desarrollo Comunitario Los Pinos y de Arquitectos Sin Fronteras.

En cuarto lugar, resulta importante mencionar algunas características del “Proyecto Comunidad del Buen Vivir Los Pinos”, que dan cuenta del valor de dicha propuesta en el marco del hábitat popular. Este proyecto contempla dos componentes: el acompañamiento psicosocial y la intervención urbano-arquitectónica. En relación al primer componente, el proyecto se propuso el objetivo de implementar un proceso de acompañamiento psicosocial a la comunidad de Buen Vivir Los Pinos, orientado a promover tanto la conformación como el fortalecimiento y consolidación de la comunidad. Esto incluye el diseño participativo de espacios comunitarios (dentro de lo que se contempla un Centro de Acompañamiento Psico-Social-CAPS); el fortalecimiento de la cohesión social, la organización comunitaria y el sentido de comunidad; el abordaje preventivo y promocional de la salud ambiental y comunitaria; y el desarrollo de acciones productivas y cooperativas basadas en la economía popular y solidaria.

Con respecto al segundo componente, el proyecto se propuso dos objetivos: por un lado, integrar el barrio Los Pinos a la trama de infraestructuras, equipamientos y servicios de la ciudad de Machachi, y a la red policéntrica articulada y complementaria de asentamientos humanos del país; y por otro lado, transformar el barrio en un espacio original, innovador, relevante y realizable, en donde sus habitantes actuales y futuros puedan reproducir sus vidas, fortalecer su autoestima y sus lazos de confianza colectiva.

Este componente contempla tres tipos de espacios: a) “las viviendas de verdad”, que se trata de un diseño preliminar de una vivienda progresiva que crece “hacia adentro”, es decir, que dentro de una estructura básica inicial, adquiere la capacidad de subdividirse internamente, para crecer conforme las distintas realidades familiares que las habitan, y en donde la cocina adquiere el lugar central en tanto corazón/motor de la vida cotidiana; b) “los entre-espacios de esperanza”, que dan cuenta de un espacio público que articula el tránsito peatonal, con los espacios de encuentro y permanencia, y con las vías de acceso vehicular; y c) “el espacio-fuente de trabajo digno”, que se refiere al espacio comunitario de desarrollo productivo, en donde la cría de animales y el cultivo en huertos comunitario son considerados como actividades movilizadoras de sostenibilidad y redistribución, dignificando la dimensión laboral.

Con respecto a los logros, consideramos que fue central el trabajo que se ha realizado para la desnaturalización de la idea de que el espacio urbano es producido bajo la lógica del mercado y desde una relación vertical de poder (arriba-técnico/abajo-popular), comandado por el saber técnico-racional-instrumental de la institución pública. Se demostró la capacidad de autogestión y de organización al materializar una propuesta participativa del proyecto de urbanización popular, la cual conjuga los diferentes principios éticos del Buen Vivir. Con esto se consolida la idea de que es factible responder crítica y propositivamente a las concepciones dominantes de racionalización del espacio urbano, centradas en enfoques economicistas y normativos. Progresivamente se fueron evidenciando las contradicciones de los diferentes niveles de ejecución de la política social y urbana en el territorio. Es así que se fueron entendiendo los mecanismos de dominación tanto económica como simbólica por parte del Estado. Ante esto se responde con un discurso integrador del protagonismo de la comunidad, que implica dinámicas civiles de solidaridad interna, de cohesión interpersonal, y de valoración de su trayectoria histórica y su diversidad cultural.

La comunidad y los espacios sociales diseñados para la participación permitieron impulsar y fortalecer el proceso de creación y activación del saber popular, y la articulación con las condiciones y constricciones presentes en el marco del ordenamiento territorial. A su vez, la imaginación desplegada en la materialización y modelamiento participativo, conjugaron un interesante proceso de construcción del sentido de comunidad y del vínculo socio espacial desde una perspectiva intergeneracional, intercultural, de educación popular, y de pedagogía urbana. Con esto se apunta, por tanto, a la consolidación del bienestar psicosocial y urbano, y a la superación de las condiciones de exclusión, segregación y desigualdad social existentes.

Las principales limitaciones observadas refieren al proceso legal de transferencia del dominio de la tierra ocupada. Esto es, la excesiva burocracia estatal que interrumpe los procesos y no clarifica las vías para su solución. Existe una permanente variabilidad de las tomas de decisiones. Se da la contradicción evidente entre la propia facultad de hacer efectivo el derecho reconocido constitucionalmente, pero complejizado por las lógicas institucionales. Existe también

un importante desgaste emocional en el proceso producto de las tensiones que se observan en la comunidad ante el esfuerzo colectivo y constante de la organización, las expectativas de logros y las limitaciones dadas por la burocracia institucional.

Las proyecciones del proceso apuntan hacia la construcción del barrio desde una perspectiva cooperativa y mixta, que complementa y conjuga financiamiento estatal y de las familias, organización popular, asesoría técnica y acompañamiento psicosocial, bajo un proceso creciente de compromiso social y de apropiación inclusiva del espacio público. Se espera instalar el centro de acompañamiento psicosocial que trabaje en toda la zona de influencia del proyecto en áreas sociales, ambientales y de producción. Las orientaciones valóricas que demuestran las prácticas remiten a la autonomía, la autogestión, la articulación de redes de cooperación, la producción basada en la economía social, popular y solidaria, el fortalecimiento de las relaciones y vínculos socio-afectivos y socio-espaciales que permitan aumentar los niveles de apego e identidad con el lugar (Vidal et al, 2013).

La proyección de los dirigentes es trascender esta experiencia para que se aporte a un nuevo modelo de gestión en la producción democrática de barrios populares, para ser incorporados a la política local, provincial y nacional. Se trata de una re-institución del espacio público urbano que, a través de la relación material y simbólica y de la inclusión en la toma de decisiones de la población, se acrecienta el sentido de lo público, de la justicia socio-territorial y de la democratización de las relaciones entre sociedad civil y Estado, es decir, de la radicalización de la lucha por derechos sociales efectivos y la vida digna.

## **Consideraciones finales**

Las diferentes mediaciones en las escalas de aproximación analítica que hemos descrito, evidencian el modo en que operan los antagonismos entre los marcos normativos e institucionales y las reivindicaciones populares. Existe un conflicto de diversas lógicas de uso y apropiación del espacio urbano y urbanizable que está presente en las mediaciones escalares de las diferentes fuerzas sociales e ideo-

logías que las sustentan. Nos referimos a las condicionantes históricas de producción de los barrios populares, las orientaciones políticas y económicas y los marcos constitucionales que delimitan campos de acción de los movimientos urbano-populares.

El caso de producción social del hábitat impulsado por el Comité de Desarrollo Comunitario Los Pinos evidencia tanto las principales contradicciones de un supuesto sistema que se fundamenta en valores y prácticas democráticas de gestión territorial, como la radicalización de la propuesta de democracia y justicia territorial que se tensiona con la concepción hegemónica del orden urbano. Una contradicción central es que, si bien existe un marco político que permite ejercer el poder de los colectivos sociales para ser parte del proceso de producción del hábitat, lo que experimentamos es una gestión de la política que niega la propia política, porque el proceso de planeamiento participativo propuesto entra en tensión con la burocracia institucional y la razón técnica dominantes.

La lucha popular lleva a actualizar los proyectos históricos de los pueblos, constituyéndose en sujetos políticos/colectivos a partir de la producción de una nueva territorialidad, en torno a la cual se (re)construyen sus formas de existencia. Es en este sentido que estas luchas *por un lugar en la ciudad* también pueden ser entendidas como luchas *por un lugar en la historia*. De hecho, existen movimientos sociales cuyas luchas se articulan en torno a la defensa de un territorio-lugar, incluyendo dimensiones económicas, culturales, sociales y/o ambientales. Es en el territorio-lugar que se está enfrentando actualmente al capitalismo (Toro, 2012; Zibechi, 2006).

Queremos enfatizar la importancia de mantener una visión utópica del Derecho a la Ciudad, que trascienda el marco normativo que termina contradiciendo y limitando el alcance de los procesos de lucha social, sobre todo a partir de la operación del marco legal (del “derecho”), lo que daría cuenta de un estrecho horizonte de transformación que termina domesticando las luchas (en este proceso “del hecho al derecho”) al ser éstas decodificadas desde los instituido y limitando el devenir del poder instituyente.

La creatividad técnico-popular y la fundamentación de las acciones en el marco de la Constitución de la República, constituyen elementos centrales a la hora de identificar las contra-racionalidades

que buscan re-instituir las concepciones de producción del hábitat y de subjetividades populares, que pasan a ser el centro de acción en la construcción de nuevas territorialidades. Los conflictos que se amplifican en los procesos de lucha popular y sus estrategias de acción, muestran nuevas formas de politización del territorio. Esto en el sentido de que los grupos sociales subalternizados logran constituirse en una potencialidad social de incidencia tanto interna (construcción de la identidad colectiva) como externa (creación de nuevos modelos de gestión territorial), en donde el Estado es pensado como instrumento para el ejercicio de la ciudadanía y de realización de la vida digna.

Existe una creciente necesidad de analizar críticamente las experiencias de producción social del hábitat para identificar sus alcances y limitaciones en la consolidación de procesos democráticos deliberativos en la gestión de las ciudades. Las prácticas de re-existencia y el protagonismo de la subjetividad colectiva popular, posibilitan la reconstrucción del orden establecido como un proceso complejo que se expresa en todas las dimensiones de la vida.

## **Referencias**

- Albán, Adolfo (2013). *Más allá de la razón hay un mundo de colores. Modernidades, colonialidades y reexistencia*. Santiago de Cuba: Editorial Oriente.
- Alvarado, Javier (2014). Los barrios y la democracia en la ciudad. En Teolinda Bolívar, Mildred Guerrero y Marcelo Rodríguez (coords.), *Casas de infinitas privaciones ¿Germen de ciudades para todos?* Quito: ABYA-YALA.
- Apsan, Alexander; de Carli, Beatrice; Nuñez, Isis y Shinkins, Naomi (2014). *Change by Design. Nuevas imaginaciones espaciales en Los Pinos*. Reino Unido: Architecture Sans Frontières UK.
- Bolívar, Teolinda; Guerrero Mildred y Rodríguez, Marcelo (coords.) (2014). *Casas de infinitas privaciones ¿Germen de ciudades para todos?* Tomo I Colección Ciudades de la Gente. Quito: Abya-Yala.
- Bolívar, Teolinda; Rodríguez, Marcelo, y Erazo, Jaime (coords.) (2015). *Ciudades en construcción permanente ¿Destino de casas para todos?* Tomo II Colección Ciudades de la Gente. Quito: Abya-Yala.
- Abramo, Pedro; Rodríguez, Marcelo y Erazo, Jaime (coords.) (2016). *Procesos urbanos en acción ¿Desarrollo de ciudades para todos?* Tomo III Colección Ciudades de la Gente. Quito: Abya-Yala.

- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Brenner, Neil; Peck, Jamie y Theodore, Nik (2011). ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas. En *Revista Urban*: 21-40.
- Connolly, Priscilla (2013). La ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano. En Ramírez, Blanca y Pradilla Emilio (coords.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina, Volumen II*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Castells, Manuel (2008). *Movimientos sociales urbanos*. México: Siglo veintiuno editores.
- Carrión, Fernando (2014). La ciudad y su gobierno en América Latina. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca. Recuperado en [http://works.bepress.com/fernando\\_carrion/642/](http://works.bepress.com/fernando_carrion/642/)
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) (2011). Recuperado en [http://www.ame.gov.ec/ame/pdf/cootad\\_2012.pdf](http://www.ame.gov.ec/ame/pdf/cootad_2012.pdf)
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Recuperado en [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)
- Connolly, Priscilla (2013). La ciudad y el hábitat popular: Paradigma latinoamericano. En Ramírez, Blanca y Pradilla Emilio (coords.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina, Volumen II*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Contrato Social de la Vivienda (CSV), (2008). Demanda ciudadana por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat en la nueva Constitución. Quito: Ciudad.
- Coronil, Fernando (2000). “Naturaleza Del Poscolonialismo: Del Eurocentrismo Al Globocentrismo”. En Edgardo Landier (ed.), *La Colonialidad Del Saber: Eurocentrismo Y Ciencias Sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Delgadillo, Víctor (2012). El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal? En *Andamios, Revista de investigación social*. 9(18), 117-139.
- De Mattos, Carlos (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI-MDMQ.
- Escobar, Arturo (2002). Globalización, desarrollo y modernidad. En *Corporación Región*. Medellín: Planeación, Participación y Desarrollo. Recuperado en <http://www.oei.es/salactsi/escobar.htm>
- Escobar, Arturo (2005). *Más allá del Tercer Mundo. Globalización y diferencia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Fernández, Víctor y Carlos Brandão (2010). Introducción. En Víctor Fernández y Carlos Brandão (Directores), *Escalas y políticas del desarrollo regional*, Buenos Aires: Miño y Dávila.

- Gohn, Maria da Glória (2008). *Novas Teorias dos Movimentos Sociais*. São Paulo: Edições Loyola.
- Harvey, David (2007). *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Harvey, David (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal, S. A.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2010). Recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>
- Lander, Edgardo (2000). “Ciencias Sociales: Saberes Coloniales Y Eurocéntrico.” En *La Colonialidad Del Saber: Eurocentrismo Y Ciencias Sociales. Perspectivas Latinoamericanas*, editado por Edgardo Lander, 3-40. Buenos Aires: CLACSO.
- Lander, Edgardo (2006). “Proyecto Neoliberal/neoconservador, Reforma Del Estado Y Democracia.” En Edgardo Lander (ed.), *Neoliberalismo, Sociedad Civil Y Democracia : Ensayos Sobre América Latina Y Venezuela*, 2ª ed. Caracas: UCV, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.
- Lefebvre, Henri (1973). *EL derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Lefebvre, Henri (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Montero, Maritza (2004). *Introducción a la Psicología Comunitaria*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Paidós.
- Moreira, Carlos (2012). *Política y políticas en América Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- ONU-Hábitat (2016). Vivienda y mejoramiento de asentamientos precarios. Recuperado en <http://es.unhabitat.org/temas-urbanos/viviendas/>
- Ortiz, Enrique (2015). Ciudades del futuro, ¿imperio del dinero o territorio de la gente? En Teolinda Bolívar, Marcelo Rodríguez y Jaime Erazo (coords.), *Ciudades en construcción permanente ¿Destino de casas para todos? Tomo II Colección Ciudades de la Gente*. Quito: ABYA-YALA.
- Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, Ecuador.
- PDyOT (2014). *Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025*. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Mejía.
- Porto Gonçalves, Carlos Walter (2003). “A geograficidade do social: uma contribuição para o debate metodológico sobre estudos de conflito e movimentos sociais na América Latina”, en Seoane, José (comp.), *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Porto-Gonçalves, Carlos Walter (2009). De saberes y de territorios: diversidad y emancipación a partir de la experiencia latino-americana. *Polis*, 8(22), 121–136.
- Pradilla, Emilio (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*, México: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco y Miguel Ángel Porrúa.
- Pradilla, Emilio (2010). “Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina”. En *Cadernos Métopole* 24, 507-533.

- Pradilla, Emilio y Márquez, Lisett (2007). “Presente y futuro de las metrópolis de América Latina”. En *Cadernos Métrropole* 18, 173-206.
- Prilleltensky, Isaac (2004). Prólogo: validez psicopolítica: el próximo reto para psicología comunitaria. En Montero, Maritza, *Introducción a la Psicología Comunitaria: desarrollo, conceptos y procesos*. Buenos Aires: Paidós.
- Ramírez, Blanca y Pradilla, Emilio (2013). Introducción. En Ramírez, Blanca y Pradilla, Emilio (coords.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina, Volumen I*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ramírez, Patricia. y Ziccardi, Alicia. (2008), “Pobreza urbana, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI, una introducción”. En Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri y Alicia Ziccardi (coord.), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México: IIS-UNAM y Siglo XXI.
- Rena, Henry (2010) “La situación actual de los movimiento sociales urbanos, autonomía, pluralidad y territorialización múltiple”. En *Revista diseño Urbano y Paisaje*, VII(20).
- Rodríguez, Alfredo y Rodríguez, Paula (2009). *Santiago, una ciudad neoliberal*. Quito: OLACCHI.
- Ruiz, Lucia (2011). Actores sociales, incidencia política, fortalecimiento y capitalización: la ampliación del margen de maniobra del colectivo “contrato social por la vivienda. N-AERUS XII / Madrid 20-22/10/ 2011. Recuperado en [http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1358444910.naerus\\_XII\\_Ruiz\\_Lucia.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1358444910.naerus_XII_Ruiz_Lucia.pdf)
- Ruiz, Silvana, Sánchez, Nancy y Vanessa Pinto (2013). Programa Paso a Paso: alianzas estratégicas para una vivienda digna. En Teolinda Bolívar y Jaime Erazo (coord.), *Los lugares del hábitat y la inclusión*. Quito: FLACSO.
- Salcedo, Rodrigo (2007). “La lucha por el espacio urbano”. En Olga Segovia (coord.), *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*, 69-77. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Santos, Milton (2000). *Por uma outra globalização do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Editora Record.
- Segato, Rita (2007). *La Nación y sus Otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de Políticas de la Identidad*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Seoane, José; Taddei, Emilio y Algranati, Clara (2008). El concepto “movimiento social” a la luz de los debates y la experiencia latinoamericana recientes. En González Casanova, Pablo (Coord.), *Proyecto Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo*. México: UNAM.
- Sepúlveda, Raúl y Fernández, Rubén (2006). *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José : Centro Cooperativo Sueco.
- Tamayo, Sergio (2013). Crítica de la ciudadanía y movimientos sociales urbanos. En Blanca Ramírez, y Emilio Pradilla, (coords.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

- Toro, Zulma (2012). Territorio-lugar: Espacio de resistencia y lucha de los movimientos sociales. *Pacarina Del Sur*, Año 3(11). Recuperado de <http://www.pacarinadelsur.com/home/abordajes-y-contiendas/421-territorio-lugar-espacio-de-resistencia-y-lucha-de-los-movimientos-sociales>
- Vidal, Tomeu; Berroeta, Héctor; Di Masso, Andrés; Valera, Sergi y Però, Maribel (2013). Apego de lugar, identidad de lugar, sentido de comunidad y participación en contexto de renovación urbana. *Estudios de Psicología*, 34(3), 275-286.
- Wallerstein, Immanuel (2005). *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*. México: Siglo XXI editores.
- Zibechi, Raúl (2003). “Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos”. En Revista *OSAL*, No. 9, enero, Buenos Aires: CLACSO.
- Zibechi, Raúl (2006). Movimientos sociales: nuevos escenarios y desafíos inéditos. *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, VII(21), 221–230.



# La Planeación Estratégica Vecinal como herramienta de Construcción Social del Hábitat (CSH): el caso de la localidad Riberas del Bravo en Ciudad Juárez, México<sup>1</sup>

---

Carlos Mario Yory<sup>2</sup>

## La CSH como estrategia de sustentabilidad urbana, integración social y seguridad ciudadana: entre la ciudadanización de la política y la politización de la ciudadanía

La caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989, junto con los atentados del 11 de Septiembre de 2001 son dos aconteci-

- 
- 1 El presente trabajo fue desarrollado como parte de una investigación efectuada entre 2010 y 2011 con apoyo del gobierno mexicano, de la Coalición Internacional del Hábitat HIC y de las universidades Nacional de Colombia y Autónoma Metropolitana de México (su versión completa será publicada próximamente con el título: *La construcción Social del Hábitat como estrategia de integración social, sustentabilidad urbana y seguridad ciudadana*). El correlato aplicado de parte de este trabajo, desarrollado en el caso de estudio mencionado, fue realizado con el apoyo de la Empresa UNES de México, mediante encargo del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores INFONAVIT (entidad perteneciente al gobierno federal mexicano) entre febrero de 2011 y junio de 2012 (ver video ilustrativo en <http://vimeo.com/45527849>).
  - 2 Arquitecto; Magister en Filosofía; Especialista en Cooperación para el Desarrollo de Asentamientos Humanos en América Latina y África; Doctor *Suma Cum Laude* en Geografía Humana con Posdoctorado en Antropología Social. Consultor internacional en temas de planeación, hábitat y desarrollo, particularmente en el área de la participación ciudadana, la construcción social del hábitat y el desarrollo territorial integrado. Profesor e investigador en la Universidad Nacional de Colombia.

mientos que, sin duda, nos han puesto de manifiesto, no sólo la insustentabilidad del actual modelo económico y político, sino la enorme vulnerabilidad de nuestras sociedades, tanto más proclives a ser víctimas de la violencia, cuanto más se empeñen en mantener vivo el muro simbólico de la exclusión que, paradójicamente, han construido para protegerse.

Ambos acontecimientos nos recuerdan que, más allá del tan anunciado “desmoronamiento de las fronteras”, con la caída del famoso Muro, no sólo éstas continúan existiendo, detrás de muros físicos o simbólicos, sino que las mismas se han incrementado bajo la complicidad del consumo y sus, más o menos sutiles, estrategias de selectividad social (Yory, 2006); las cuales, entre otras cosas, derivan en procesos de segregación socio-espacial, de inequidad y de desequilibrio territorial en el marco de una consecuyente y paulatina pérdida de derechos que de tal forma da cuenta, no sólo de la vigencia de tales “muros” sino, en consecuencia, de las dos maneras (genéricas) de habitar que, en el caso de la ciudad, se ubican de uno y otro lado de éstos.

De un lado, está la ciudad formal, regulada, controlada, ordenada y planificada; la ciudad apolínea, que sigue un modelo tanto espacial como de gobierno y, del otro, está la ciudad informal, desregulada, (des)controlada, no planificada y, de alguna forma “espontánea”; la ciudad dionisiaca que, por no seguir ningún modelo o pauta, se atiene tan sólo a sus propias lógicas; a sus propias fuerzas siempre en conflicto (Yory, 2002).

Ahora bien, a pesar de los “muros” o, gracias a ellos, ambas ciudades cada vez resultan más interdependientes al punto que, hoy en día, las otrora visibles compartimentaciones que las separaban y que, en muchas ciudades, siguen haciéndolo, han dado paso a formas más sutiles de segregación y compartimentación socio-espacial. Nadie puede negar que, particularmente en el caso de las ciudades latinoamericanas, la periferia está cada vez más en el centro. De esta suerte, ya no compete a los muros salvaguardar el orden urbano y proteger discriminatoriamente a unos o a otros, sino a las políticas y a sus instrumentos de planeación y ordenamiento.

En este orden de ideas, el reto doble para las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, valga decir, de convivencia; no puede ser otro que el de, por un lado, superar la idea de que se de-

ben proteger prioritariamente a los ciudadanos que el establecimiento considera de “primera clase” por encima de los, en consecuencia, denominados de “segunda” y; por otro, enfrentar y tratar los problemas que ha generado ese fenómeno de segregación y exclusión social y espacial al que hemos hecho referencia; un reto que pasa, necesariamente, por repensar, no sólo los temas del derecho, específicamente del derecho a la ciudad(anía), para que éste deje de ser un género más de la literatura puesto al servicio de las interpretaciones más convenientes, sino los del contrato social (el modo de relacionarnos unos con otros) y, sobre todo, los de la manera en que construimos y entramos en relación con nuestro entorno. Lo anterior supone, para “salvar la ciudad”, repensar, también, la manera como, desde el actual modelo socio-económico, hemos construido nuestra relación con ella y, por tanto, definido su carácter y naturaleza.

Al fin y al cabo, la contundente realidad de los muros que nos separan o, peor aún, que regulan, condicionan y determinan nuestro contrato dando forma a consecuentes entornos urbanos y habitacionales, que en consecuencia definen tanto hábitats como habitares, ponen de manifiesto que, en el contexto de nuestras ciudades (por no hablar de la ciudad, en general), no sólo existen, en términos generales, dos lados sino, y sobre todo, dos mundos: el planificado, ordenado y regulado de las oportunidades y la concentración de la riqueza; y el “espontáneo” y orgánico de la exclusión, la invisibilización y la concentración de la pobreza; mundos que no sólo polarizan la ciudad, sino el planeta entero.

De este modo, y pensando en “clave” de seguridad ciudadana y de convivencia ya no es necesario ubicar al “otro” en los confines del mundo civilizado que construyó occidente para contener la amenaza que su sola existencia le supone o, tan siquiera, enmarcarlo en las fronteras de la ciudad apolínea planificada y regulada, ya que, o sorpresa, “el otro”, ese otro excluido o ignorado, se encuentra aquí y, con él, la “amenaza” se materializa, ya no en los bordes físicos de la ciudad, donde tradicionalmente estaba confinado, sino en cualquier lugar o, lo que es lo mismo, en todas partes; pero ¿En qué consiste esa amenaza? ¿Cuál es la naturaleza del miedo atávico a ese “otro” que, para los demás, resulto ser mismo? Sin lugar a dudas, su diferencia; pero ¿Por qué ha de ser amenazante la diferencia? Porque supone otras ideas de orden, otros

valores, otros principios que, por desconocidos, acaso atenten contra los que históricamente nos han proporcionado seguridad.

De ahí que para la planeación y, consecuentemente, para el “ordenamiento del territorio”, lo que corresponda sea, o bien homogenizar, o bien compartimentar trazando “muros normativos” bajo la idea de diferenciar zonas especializadas dentro de las cuales se lleven a cabo actividades similares, homogéneas o compatibles; sofisma de la ciudad moderna y de sus estrategias de control del espacio o, mejor, del establecimiento a través de él.

Nunca como ahora el mundo ha derrumbado tantos muros, pero tampoco, nunca como ahora, ha construido tantos otros, de maneras tan intangibles pero tan certeras; de este modo y, en directa relación con su número y naturaleza, nunca como ahora ha aumentado tanto el umbral de riesgo de nuestra sociedad, al punto que, como señalan Ramírez y Ziccardi: “los ciudadanos de la ciudad deben aprender a vivir en un espacio en el que se concentran todo tipo de riesgos, donde la vida comunitaria se halla en franco deterioro y donde están dadas todas las condiciones para un debilitamiento de la cohesión social y para un incremento de las formas de violencia e inseguridad” (Ramírez y Ziccardi, 2008: 23).

En este contexto, el reto no es otro que la convivencia, toda vez que el modelo de ciudad compacta, densificada, tan en boga en los últimos tiempos, exige, no sólo pensar la gestión del suelo, en ese juego de intereses entre lo público y lo privado que, frecuentemente, suele beneficiar a esto último, sino y, sobre todo, orientar las políticas hacia la gestión del riesgo y del conflicto que, en cualquier caso, supone la convivencia; entre más juntos vivamos, entre más se acerquen nuestra diferencias, más conflictos tendremos, de ahí la necesidad de ampliar nuestra comprensión de lo territorial en un mundo que, a pesar de las fronteras, se ha hecho difuso, profuso y, sobre todo, confuso en términos de valores e intereses.

No obstante, y en abierto contraste con la anterior cita de Ramírez y Ziccardi, acaso la actual situación que vive el planeta y, más aún, la ciudad, donde tenemos que vivir más cerca unos de otros ¿No resulta una oportunidad, más que una amenaza, para construir una idea de seguridad basada en la confianza y, por tanto, en la cercanía, y no en el miedo? Una oportunidad para fortalecer los vínculos socia-

les y, por tanto, promover la cohesión social y la idea de comunidad; al menos esa es la apuesta de la CSH por la vía de la *politización de la ciudadanía* que supone la propia *ciudadanización de la política*; una y otra puestas en marcha a través de una construcción, apropiación y administración colectiva de la ciudad que no entienda a la comunidad como un pretexto (De Marinis, Gatti e Irazuzta, 2010).

Para ello, es necesario devolver la dignidad a la planeación y al ordenamiento del territorio, hasta ahora instrumentos mercantiles puestos al servicio de un modelo de gobierno que los ve como simples y pasivos instrumentos de política pública destinados a preservar una idea de orden pre-establecido ¿Crisis del modelo de gobierno? ¿Crisis del Estado vulnerado por el mercado? O, acaso ¿Crisis de la relación entre modelo de ciudad y modelo de gobierno? Como quiera que sea, en la ciudad latinoamericana se pone de manifiesto el debilitamiento de la conducción política producto, entre otras cosas, del propio debilitamiento de la construcción política de la política.

En la perspectiva de subsanar esta situación, habría que dotar a la planeación de un cambio de enfoque capaz de leer y entender los códigos y lenguajes de las múltiples territorialidades que pueblan la ciudad con el fin de poder orquestrar una respetuosa y armónica relación entre todas ellas; entender que no existe una única idea de orden y, por tanto, una única racionalidad, es crucial para conseguir una verdadera gobernabilidad democrática; aquí, el reconocimiento de la emergencia de lo territorial, en sus nuevas configuraciones, asegura un espacio para las muchas formas de hacer y vivir la ciudad (Rincón, 2005).

La CSH no es, por tanto, un asunto sólo de los pobres que, ante la incapacidad del Estado para atender sus necesidades, se ven obligados a satisfacerlas por ellos mismos; tampoco es un asunto exclusivo de los constructores de nuevos asentamientos quienes, en el mejor de los casos y, por una u otra razón, asumen, por fin, la responsabilidad social que comporta el diseño de nuevos desarrollos habitacionales incorporando la misma a través de una, en cualquier caso, deseable planeación participativa; es, no otra cosa, que una manera de entender la política desde la cual no se concibe la planeación si no es en el contexto de la co-administración efectiva de la ciudad; y esto se logra por la vía de una *participación concurrente, territorializada, deliberativa, proactiva y concertada* con los distintos actores sociales (Yory, 2008).

Aludimos así a una planeación orientada por imaginarios concertados a alcanzar en un determinado período de tiempo y acompañada de los instrumentos e indicadores del caso para hacer el correspondiente seguimiento social; imaginarios puestos al servicio de un modelo de ciudad incluyente que no sólo se ocupe de mejorar la productividad o de facilitar la acumulación de la renta, sino que, por el contrario, tenga como meta la distribución justa de los excedentes en el marco de una democracia desconcentrada y descentralizada puesta al servicio del empoderamiento local. Lo anterior supone una nueva manera de gobernar pero sobre todo, supone una nueva manera de planificar, con la gente, una nueva manera de hacer ciudad.

En este contexto, la idea que desde aquí proponemos de CSH, bien puede aportar las bases para integrar economía política con planeación; entender que el desarrollo no es un asunto de aumento de PIB sino de equidad social y territorial nos pone de frente ante la manera como hemos concebido esa entelequia abstracta que hemos denominado el *contrato social*; pasar de éste a la noción de *pactos sociales* o de *acuerdos ciudadanos* temáticos y concretos es crucial para que asumamos como ciudadanos tareas concretas en la construcción, transformación y apropiación co-responsable de nuestro hábitat; del mismo modo, pasar de una “ciudadanía bovina”, obediente, resignada y domesticada, a una ciudadanía política, activa, beligerante y contestataria resulta ser el gran desafío de la CSH, he ahí su saldo pedagógico y su enorme aporte a la construcción de capital social.

Si queremos ciudades seguras, amables y gratas es necesario que nos ocupemos de la construcción de un modelo de ciudad que las hagan sustentables y esto no puede venir de otro lado que de la co-administración incluyente y corresponsable del territorio, donde cada ciudadano sea consciente de su rol como miembro de una colectividad; aquí, los *pactos sociales* juegan un papel muy importante al tematizar situaciones concretas desde las cuales la ciudadanía conozca, no sólo sus derechos, sino sus responsabilidades frente a temas como el de la movilidad, el del uso responsable de los servicios públicos, el del medio ambiente, el de la inclusión y la equidad de género, el de las relaciones intrafamiliares, el de la seguridad y la convivencia o, entre otros muchos, el del espacio público.

Hoy en día que asistimos a un proceso de desbordamiento urbano (forma de transgresión de las fronteras que amparan los muros a los que hemos hecho alusión) que acompaña y caracteriza la propia *emergencia* de la ciudad –emergencia porque, en el contexto del mundo actual, ésta supone el emerger protagónico de su escala y complejidad pero, también, el de la visibilización, cada vez más aguda, de sus problemas, vulnerabilidades y precariedades, sobre todo, en lo que toca al tema de la convivencia– resulta urgente entender que la seguridad tiene muchas caras y que ésta no se alcanza por la vía de la ampliación del pie de fuerza (sin demérito de la necesaria, en muchos casos, presencia de las autoridades), sino de la responsabilidad social, el control social, la inclusión y la auto-regulación ciudadana; componentes a incluir en todo proceso de planeación que quiera ser exitoso.

De este modo, la noción de “protección civil ciudadana” que tradicionalmente ha acompañado el surgimiento y posicionamiento de Estados proteccionistas o asistenciales, amparados en una institucionalidad y en unos mecanismos de control y protección que, en muchos casos, han terminado por “reblandecer” la ciudadanía haciéndola débil, dependiente y demandante, se enfrenta a un nuevo reto, en la perspectiva de garantizar su propia sobrevivencia, ya bastante menguada por las fuerzas del mercado: el de la construcción de una idea de seguridad “desde dentro” apoyada en una idea de ciudadanía no subordinada ni clientelar sino, por el contrario, fuerte, pro-activa y comprometida, tal cual la que ofrece la idea que hemos querido presentar, a lo largo de esta reflexión, frente a lo que hemos denominado CSH<sup>3</sup>, en cuya primera escala de trabajo (de abajo hacia

---

3 Entendemos la CSH como la integración y articulación socio-espacial de procesos y procedimientos autogestionarios y sustentables de desarrollo territorial integrado conducentes a lograr la adecuación simbólica y funcional entre un grupo de individuos (que cuenten o que culminen, dentro de estos procesos y procedimientos, en algún nivel de organización) y su entorno, con base en la puesta en obra de unas prácticas culturales, unos imaginarios y unos valores que, derivados del ejercicio al libre derecho a la ciudad, se ponen en obra con el fin de satisfacer una demanda específica de hábitat; esto en el marco de una determinada idea de mundo en la que, bajo la forma de acuerdo ciudadano, se recogen los intereses y las expectativas de todos y cada uno de los actores involucrados sin atentar con los intereses del resto de la ciudad; idea de mundo que

arriba), deseablemente avalada por la política pública, ubicamos la Planeación Estratégica Vecinal.

¿Cómo proteger lo privado si no es desde la defensa de lo público? ¿Cómo proteger lo público si no es desde la responsabilidad social de lo privado? La clave que integra seguridad y sustentabilidad es la gobernabilidad democrática y esta no se consigue si no es por la vía de la inclusión, la integración social, el reconocimiento de los derechos de la diferencia y la diversidad. La construcción de comunidades de confianza es nuestro mayor reto ya que el patrimonio, como la carga histórica, no sólo es algo que se hereda sino que, sobre todo, es algo que se construye; en este estado de cosas y, a la luz de lo planteado, preguntaríamos: ¿Qué clase de ciudad queremos legar a nuestros hijos? ¿Qué clase de carga histórica les estamos legando?

## Los Planes Estratégicos Vecinales (PEV)

En respuesta a lo antes señalado, los PEV constituyen una herramienta comunitaria de planeación participativa ligada al proceso de construcción de comunidad y convivencia que supone la gestión social del hábitat; a través de éste, de manera estructurada, ordenada y organizada una comunidad construye un horizonte de sentido (imaginario deseable posible) en el marco de un consecuente *Pacto de Convivencia* establecido para la realización, con los actores relevantes (vecinos, autoridades gubernamentales de diferentes órdenes y escalas, empresa privada, ONGs, y, eventualmente, Agencias de Cooperación) una serie de acciones y proyectos orientados, dentro de los siguientes 5 años, al beneficio común; en este contexto, su realización y ejecución, va de la mano con la propia realización colectiva de un Manual de Construcción de Comunidad y Convivencia que tenga al PEV como marco, contexto y, a la vez, “carta de navegación”.

---

resulta ser a la vez medio y fin para la constitución de auténticas comunidades de confianza y sentido caracterizadas por una fuerte noción de apropiación y de territorialidad, una y otra basadas en la corresponsabilidad, la auto-regulación, el control social, la participación y el compromiso.

De esta forma, en el PEV se plasman los intereses, proyectos, principios, valores, indicadores de resultado, corresponsabilidades, tiempos de acción y estrategias de seguimiento para la satisfacción de las expectativas comunitarias en el plazo antes mencionado; su objetivo, por tanto, es facilitar e instrumentar la organización y la acción social comunitaria, de manera responsable y solidaria y, a la vez, construir un “puente” con la administración municipal que permita la realización y la adecuada apropiación ciudadana de todos aquellos proyectos y acciones que la comunidad establezca, en asocio con el municipio, para mejorar a corto, mediano y largo plazo su calidad de vida y afianzar su futuro fortaleciendo su relación como vecinos y como comunidad al contribuir en la construcción de un entorno vecinal más incluyente y amable para todos y todas.

En este orden de ideas, el PEV se lleva a cabo a través de dos cosas: una eficiente gestión social, política y económica con los actores involucrados; y un trabajo en campo a través de la realización de unos talleres vecinales donde se establecen los derroteros a superar, las acciones estratégicas a llevar a cabo, los proyectos a ejecutar, los valores a construir como comunidad, las corresponsabilidades a asumir, los tiempos para la realización de las acciones, los indicadores a satisfacer a través de cada proyecto y la estrategia de seguimiento.

Así, se establecen toda una serie de Líneas de Acción inscritas dentro de correspondientes Ejes Temáticos Estratégicos. Adicionalmente, y de manera complementaria, se elabora con los vecinos, previa identificación de sus líderes y dinámicas de organización, la estructura básica para construir, en el marco de respectivos Comités Vecinales, un Manual de Construcción de Comunidad y Convivencia y unas herramientas sociales orientadas a la prevención y a la tramitación de conflictos; instrumentos que, en conjunto, aportan un marco instrumental y metodológico para organizar una acción coordinada y, desde allí, llevar a cabo el consecuente *Plan Estratégico Vecinal*.

De este modo, se lleva a cabo, inicialmente, un Auto-Diagnóstico Perceptual Proactivo (orientado a identificar, no sólo los problemas, sino las eventuales soluciones desde cada actor) que, una vez sistematizado y validado con los vecinos, da pie a la realización de los talleres antes mencionados, los cuales se pueden resumir así: Imagi-

nario Vecinal; Definición de Temas Estratégicos y Líneas de Acción; Formulación de Proyectos; Manual de Construcción de Comunidad y Convivencia y Pacto Vecinal.

En atención a las anteriores consideraciones, el PEV procede, con la participación de la más amplia gama de vecinos posible, a construir el imaginario común, deseable y factible que actuará como horizonte de sentido a lo largo de todo el Plan.

Una vez definido el imaginario por parte de la comunidad, se procede a definir la ruta a seguir a través de la definición de los Ejes Temáticos Estratégicos y sus correspondientes Líneas de Acción, las cuales acompañaran el Plan a lo largo de todo su transcurso; para ello, se realizan unas Matrices Programáticas en las que la comunidad, con el apoyo técnico del caso, establece unos y otras para así enmarcar los correspondientes proyectos.

En el caso de la localidad Riberas del Bravo (de la cual nos ocuparemos en breve), los Ejes Temáticos establecidos con la comunidad para la realización de su PEV fueron: *Desarrollo Físico Ambiental* y *Desarrollo Socio Económico*, cada uno de ellos definido a través de una serie de proyectos estratégicos priorizados por la comunidad, dentro de cada Línea de Acción, en tres rangos: Corto plazo (hasta seis meses una vez aprobado el Plan por los vecinos y concertado con el Municipio); Mediando plazo (hasta diez y ocho meses) y Largo plazo (entre diez y ocho meses y treinta y seis meses); los veinticuatro meses restantes que complementa el horizonte de los cinco años que supone el PEV están destinados para la culminación de las obras iniciadas y para la consolidación y apropiación social de los proyectos.

Adicionalmente, las Matrices aludidas recogen y caracterizan los *problemas* a enfrentar, establecen sus *causas estructurales*, diferenciándolas de sus *síntomas* (expresiones visibles y/o tangibles de los problemas), señalan los *principios* que fundamentan los proyectos concebidos como respuesta a tales problemas, definen el *antivalor* que, en opinión de la comunidad, ocasiona cada problema, establecen el *valor* o los valores a construir a través de cada proyecto, consiguan los *indicadores de proceso* (cualitativos) que permiten dar cuenta de los logros en materia de construcción de ciudadanía y de comunidad

conseguidos a través de cada proyecto y diferencian claramente éstos de los *indicadores de proyecto* (cuantitativos) propiamente tales.

Del mismo modo, las Matrices señalan un listado de *corresponsables*, dentro y fuera de la comunidad; un *cronograma* de realización; y una *estrategia de seguimiento*. Al fin y al cabo, de lo que se trata es de *formar y/o consolidar comunidad a través de una dinámica pedagógica sustentable y participativa, a través del propio PEV, orientada a la formación de una ciudadanía proactiva, consciente, auto-regulada y corresponsable, con un alto sentido de control social y pertenencia, capaz de articular su vecindario con el resto de la ciudad y con la política pública para, desde allí, lograr la plena satisfacción de sus derechos a través del mejoramiento integral de la calidad de vida mediante el fortalecimiento tanto de su base físico-ambiental como socio-económica.*

En cuanto a la definición de los *proyectos estratégicos*, cabe señalar que éstos facilitan y dotan de contenido la operación del PEV, ya que su objetivo es satisfacer las expectativas de la comunidad, es decir, por medio de su formulación y posterior ejecución (hablamos siempre de proyectos viables y factibles) se puede avanzar en hacer realidad el imaginario establecido; así, su carácter *estratégico* lo proporciona la gravedad del problema al que responde, la localización, el número de personas y de grupos de población que beneficia, la posibilidad de realizar a partir de él otros proyectos, la cantidad de organizaciones que involucra, la capacidad de auto-sustentarse o de requerir un mínimo apoyo externo para ello; en consecuencia, la formulación de un *proyecto estratégico* es un ejercicio fácil y ágil, siempre y cuando se tenga claridad de lo que se desea hacer.

Debemos recalcar que *el objetivo de un PEV, a diferencia de otro tipo de Planes, no es hacer proyectos, sino construir y/o fortalecer comunidad; por tanto éstos son entendidos como medios para ello.*

De otra parte, cabe señalar que una buena parte de los *proyectos estratégicos* que componen un PEV se pueden desarrollar con los recursos propios de la comunidad. No necesariamente, con grandes inversiones de dinero, sino con actividades de trueque comunitario, trabajo, aporte de materiales o sólo con la buena voluntad de colaboración y servicio de los vecinos.

Sin embargo, en muchas ocasiones, también, la formulación de un PEV, contempla un buen número de proyectos, en los que es ne-

cesario atender obras de infraestructura o compra de elementos con especificaciones técnicas, así como desarrollar actividades o programas especializados, los cuales requieren que la comunidad active su capacidad de gestión externa para la consecución de financiamiento recurriendo al apoyo institucional público o privado, a la venta de servicios, a la realización de bazares, ferias y fiestas, al alquiler de espacios o a la colecta pública; amén de tramitar, efectivamente, la realización local de programas institucionales que incluyan la asignación de personal así como de insumos. En cualquier caso, todo proyecto debe tener claro cuál va a ser su estrategia de financiamiento y qué recursos necesita para su ejecución.

En este punto, y para concretar exitosamente su gestión, el PEV debe diseñar y firmar con la mayor cantidad de actores sociales posible, públicos y privados, un *Pacto de Convivencia* en el que se consignen los compromisos; esta firma se debe llevar a cabo en un evento público que, preferiblemente, se lleve a cabo en el marco de la realización del primer proyecto del PEV; el cual, para lograr los efectos de credibilidad y visibilización que el Plan requiere, debe llevarse a cabo en un espacio público; allí y ante la mirada de los vecinos, las entidades y los medios de comunicación se hace tangible y público el compromiso.

De esta forma, el *Pacto de Convivencia* se legitima como un acuerdo de principios y comportamientos que la comunidad, en acuerdo con las autoridades municipales y el sector privado, define, de manera amplia, incluyente y concertada, para garantizar la ejecución de sus proyectos a la luz de un trato armónico y respetuoso que haga agradable la vida y garantice el bienestar para todos y todas.

## **El caso de la comunidad de Riberas del Bravo**

En cuanto al proyecto realizado en la localidad en mención cabe señalar que su objetivo era diseñar y ejecutar una estrategia de apropiación ciudadana que, sirviéndose de la Planeación Estratégica Vecinal, se orientara a frenar y revertir el fenómeno de viviendas abandonadas en México (algo más de 5.000.000 en 2010) a través de

la aplicación de una experiencia piloto de CSH en una comunidad con alto índice de abandono y de conflictividad social.

Para lograr lo anterior se llevó a cabo en el Fraccionamiento Riberas del Bravo (41.400 habitantes), ubicado en Ciudad Juárez (México), la intervención aquí señalada, en tanto experiencia pedagógica de planeación participativa, concebida en “clave de derechos”, y orientada a la concertación multiactoral, a la corresponsabilidad social, a la construcción de comunidad y a la apropiación sustentable de la vivienda y sus equipamientos básicos con el fin, no sólo de frenar el abandono de las viviendas del Fraccionamiento mencionado, sino de revertir dicho proceso al hacer posible la construcción de una comunidad de sentido con un alto nivel de apropiación y pertenencia; objetivo al que se sumó el de prevenir, minimizar y abordar los impactos nocivos de la pobreza estructural, la violencia y la “guerra al narcotráfico” que aquejan, no sólo al Fraccionamiento en el cual éste proyecto se desarrolla, sino a la ciudad donde se encuentra, calificada internacionalmente como una de las más inseguras del mundo.

En este contexto de violencia, y a la luz del grave y creciente fenómeno de abandono de las viviendas adjudicadas por el INFONAVIT<sup>4</sup> a sus derecho-habientes (preocupación estructural del gobierno nacional mexicano), se llevó a cabo la presente experiencia, con el apoyo de la empresa UNES y de la alcaldía de Ciudad Juárez.

De este modo, se concibió y llevó a cabo una estrategia con la esperanza de que, como hemos señalado, a la vez que pudiera frenar este proceso, aportara las condiciones técnicas, logísticas e instrumentales para que la población residente en los fraccionamientos residenciales financiados por esa entidad construyera un sentido de pertenencia y de apropiación tal que se garantizara la sustentabilidad de los mismos por la vía de la efectiva apropiación que de éstos hicieran sus habitantes.

Para lograr lo anterior, se propuso el desarrollo de un *laboratorio de habitabilidad* en el Fraccionamiento señalado (en la perspectiva de poder ser replicado en el resto de la república) que probase las bondades de la estrategia; *laboratorio* concebido para llevarse a cabo a

---

4 Entidad encargada en México de facilitar el acceso a la vivienda a los trabajadores.

través de una consecuente *Operación Territorial Integral* (OTI) que, de tal suerte, permitiera poner en marcha el instrumento central concebido para el efecto bajo la figura de lo que hemos denominado *Plan Estratégico Vecinal* (PEV).

En este contexto, el ejercicio fue concebido para ser desarrollado en la localidad mencionada durante el período comprendido entre 2011 y 2015. De este modo y, dadas las circunstancias particulares del Fraccionamiento escogido, el trabajo se orientó, precisamente, a enfrentar de manera radical su problemática, no sólo de abandono de las viviendas y los equipamientos colectivos, sino de violencia generalizada; lo cual se logró mediante la articulación de esfuerzos y compromisos entre los sectores público, privado y comunitario; de esta suerte, y con el fin de obtener los mejores resultados, el trabajo se apoyó, realizando los ajustes del caso, en previas experiencias de PEV desarrolladas por el autor en la ciudad de Bogotá (Colombia), así como en los Laboratorios de Habitabilidad que la empresa UNES venía apoyando, de tiempo atrás, en la Ciudad de México.

Valga señalar que la municipalidad de Ciudad Juárez concentra, no sólo la tasa más alta de abandono de viviendas en la república mexicana, sino los índices más altos de criminalidad y de violencia del país, ocupando el segundo puesto en la tasa de homicidios a nivel mundial con 148 asesinatos por cada cien mil habitantes.

Es de señalar que esta criminalidad proviene, en gran medida, de la guerra al narcotráfico y del enfrentamiento entre los carteles de la droga, pero a ella se suma, también, la que acompaña el deterioro físico y social de muchos de sus conjuntos habitacionales, la delincuencia común y la ya atávica situación de feminicidios (asesinatos selectivos de mujeres) que, desde 1996, ha hecho tristemente célebre a esta ciudad de frontera entre México y los Estados Unidos de América.

En este contexto, el Proyecto propuso, para asumir la dirección concertada de la OTI y llevar a cabo, de manera participativa y concertada, su ejecución y seguimiento, la creación de un *Consejo Directivo* de la Operación, el cual fue conformado en Diciembre de 2011, bajo la Presidencia del Presidente Municipal, Ing. Héctor Murguía Lardizábal (Alcalde de la ciudad), de la siguiente manera:

Por parte del Gobierno Federal (por la Secretaría de Desarrollo Social, por la Comisión Nacional de Vivienda CONAVI, por el INFONAVIT y por el Programa “Todos Somos Juárez”); por parte del Gobierno del Estado (por Fomento Social, por la Secretaría de Comunicaciones, por la Secretaría de Obras Públicas y por el Instituto de la Vivienda; por parte del Sector Productivo (por las asociaciones de constructoras y maquiladoras representadas a través de CANA-DEVI, CMIC, AMAC); por parte del Sector Social (por el Comité de Vecinos de Riberas del Bravo, por la Fundación Colmena y por la Fundación Hogares); y por parte del Municipio (por la Dirección General de Desarrollo Social, por la Dirección General de Desarrollo Urbano, por el Instituto de Investigaciones y proyectos IMIP, por los Centros Comunitarios y por la Coordinación de Directores del gabinete municipal).

De esta suerte, lo que se buscaba era dar un paso significativo, más allá de la simple, aunque importante, planeación participativa, en la construcción de lo que denominamos la co-administración de la ciudad; etapa fundamental en la realización, aún utópica, de un proyecto colectivo de ciudad basado en los principios de la gobernabilidad participativa.

Así y, bajo este liderazgo compartido, donde en las decisiones tienen tanto peso los representantes del gobierno como los de la comunidad, en la OTI concebida para implementar el PEV planteado se priorizan, asignan y aprueban los presupuestos para la ejecución de las obras y los programas sociales que la comunidad establece a través de su Plan; el que, gracias a la estrategia de concurrencia de recursos y esfuerzos diseñada por el Proyecto e implementada a través del Consejo Directivo de la OTI, no supone un costo adicional a ninguno de los actores comprometidos puesto que lo que éste ofrece, a través de la Operación planteada, es una manera de articular recursos existentes con necesidades locales establecidas y priorizadas por la comunidad con el fin de generar corresponsabilidad social multi-actoral.

Dentro de este contexto se lleva a cabo una efectiva coordinación de los tres órdenes de gobierno (nacional, estatal y municipal), se involucra al sector privado y se organiza a la comunidad en el marco de una intervención concebida desde una lógica trans-sectorial.

De este modo, bajo la tutela del Consejo Directivo de la OTI y a la luz del enfoque planteado, se pone en marcha el proyecto: *“Rescate habitacional de Riberas del Bravo: Un laboratorio de habitabilidad en Ciudad Juárez concebido en “clave” de seguridad ciudadana y de derechos”*; el cual se lleva a cabo mediante la realización, con la comunidad, del Plan Estratégico Vecinal (PEV) antes mencionado.

En lo que tiene que ver con las características generales del Fraccionamiento, anotamos que éste se encuentra ubicado a 27 Km del centro urbano de la ciudad y que cuenta con una población estimada de 41.400 habitantes que viven en un área de 303.18 Hectáreas donde se construyeron las nueve etapas de que éste consta; actividad en la que participaron 12 empresas constructoras, las cuales desarrollaron diferentes tipologías de vivienda (en promedio de 35m<sup>2</sup>) en las que actualmente viven entre seis y trece personas compartiendo, frecuentemente, una sola habitación, lo cual da cuenta de su alto nivel de hacinamiento. En total cuenta el Conjunto con 13.690 viviendas construidas de las cuales, al inicio del Proyecto, 3.785 se encontraban abandonadas marcando un índice de abandono del 28%.

En cuanto a los beneficiarios directos del Proyecto cabe mencionar, en primer lugar, a la comunidad entera de Riberas del Bravo; en segundo lugar a la Municipalidad de Ciudad Juárez que cuenta, a partir del Proyecto, con dos instrumentos de concertación multiactoral y planeación participativa replicables en otros entornos del municipio (las OTI y los PEV); en tercer lugar, el INFONAVIT que cuenta, a partir del Proyecto, con un instrumento de apropiación socio-espacial, aplicable en el resto de la república mexicana (instrumento orientado a frenar el abandono de sus viviendas por la vía de construir un fuerte sentido de pertenencia) y; en cuarto lugar, el gobierno mexicano que cuenta, a partir de esta experiencia, con un instrumento territorializado de construcción de comunidad orientado a frenar los altos índices de violencia que azotan el país, a través de la construcción de una paz sustentable por la vía de la concertación multiactoral, la corresponsabilidad social, la acción participativa y la autogestión comunitaria.

En este contexto y, con el ánimo de ilustrar el punto de partida del trabajo con la comunidad, traemos ahora el imaginario construido con ésta:

Los habitantes de Riberas del Bravo asistentes al ejercicio de construcción de un Plan Estratégico Vecinal para nuestra Colonia, desarrollado con el apoyo del Municipio, del INFONAVIT y de la Empresa UNES, en las instalaciones de la Escuela Carlos Urquidi de la Etapa II entre los días 21 de Mayo y 12 de junio de 2011 con el fin de establecer de manera ordenada nuestros intereses y expectativas a la través de la realización de toda una serie de y acciones de beneficio común proponemos a nuestros queridos y respetados vecinos como imaginario deseable y posible para nuestra Colonia la construcción de un territorio de paz, modelo para nuestra ciudad, en el marco de una comunidad integrada donde en cinco años podamos constatar que, a partir de lo que hagamos ahora:

1. Contamos con una comunidad unida y segura donde nuestros niños y jóvenes crecen con tranquilidad y confianza, hemos fortalecido nuestro sentido de pertenencia y participamos activamente en todas aquellas actividades orientadas al beneficio común.
2. Tenemos una sólida relación de mutuo respeto y compromiso con las autoridades municipales con quienes trabajamos de manera unida, efectiva y coordinada.
3. Ha cesado el abandono y vandalización de las viviendas y los vecinos sienten y disfrutan del espacio común que les ofrece la colonia a través de unos equipamientos adecuados, suficientes y gratos.
4. Los vecinos han logrado mejorar y ampliar sensiblemente sus viviendas, las cuales mantienen en buen estado proporcionando a la Colonia una imagen grata y amable.
5. Se ha superado el problema de los malos olores provenientes de la aseo y en su entorno se disfruta de un espacio público arborizado, amoblado y dotado de equipamientos que todos los vecinos utilizan y disfrutan.
6. El problema de la drogadicción y de los embarazos juveniles se ha logrado controlar gracias al fortalecimiento de las relaciones entre padres e hijos, al aumento de la presencia del municipio y al incremento de la participación de los jóvenes en actividades culturales, recreativas y formativas.

7. Se ha logrado mejorar el ingreso por familia gracias a que ha mejorado la formación de nuestros vecinos, han aumentado las iniciativas individuales y familiares en las viviendas y en los centros comunitarios y se cuenta con una muy variada y rica oferta de empleo.
8. Se cuenta con una sólida base organizativa comunitaria, han aumentado las organizaciones y asociaciones y, a través de éstas, los vecinos formulan y tramitan sus necesidades por manzana y por etapa.
9. Existe una eficiente red de centros comunitarios en todas las etapas destinados a diferentes usos, lo cual hace que los vecinos recorran la Colonia, se conozcan más y se integren al identificar intereses comunes.
10. Todos y cada uno de los miembros de la comunidad crece en unidad, integración, organización y armonía haciendo que ésta se comporte como un árbol de sólidas raíces (los vecinos comprometidos), muchas ramas y hojas verdes (múltiples acciones permanentemente alentadas y realizadas) y unos bellos frutos (los niños y jóvenes educados, comprometidos, cuidadosos y responsables).
11. Se ha ampliado la oferta de transporte público, lo cual facilita la conexión de la colonia con el resto de la ciudad.
12. Se preserva y mejora la imagen de la Colonia y de su medio ambiente procurando su embellecimiento general a través del cuidado de las zonas verdes, de la siembra y mantenimiento de árboles, del aseo en las viviendas y en las zonas comunes, y del orden y el adecuado manejo de las basuras y de las mascotas; lo anterior tanto a través de campañas pedagógicas como de acciones contundentes y sustentables.
13. Se promueve la participación de los vecinos escuchando los intereses de todos y se busca, de manera colectiva, la manera de llevar a cabo las acciones que se logren concertar, definiendo y clarificando los proyectos que la comunidad desea al priorizar los más urgentes sin olvidar la importancia que tienen todos los demás.
14. Se incentivan los liderazgos, la educación ciudadana, la pedagogía social, los buenos modales e ideas provenientes de

- las iniciativas vecinales o de aquellas otras iniciativas que, viniendo de afuera de la Colonia, puedan adaptarse construyendo y/o preservando todas aquellas acciones conducentes al beneficio común con una mentalidad a corto, mediano y largo plazo que tenga la constancia, el emprendimiento y el ejemplo como valores fundamentales.
15. Se considera como una prioridad el cuidado y la educación de los niños y niñas así como de los jóvenes a quienes se reconoce, valora y escucha.
  16. Se adoptan, reconocen y valoran iniciativas particulares que a todos beneficien, como la donación de lámparas que mejoren la iluminación, de un botiquín comunitario por Manzana, de bancas y canecas o, entre otras, de materiales para el mantenimiento de los parques.
  17. Se enfatiza en la unión familiar y vecinal a través de una mejora sensible en la calidad del tiempo que se pasa en familia y con los vecinos para así tener una comunidad integrada en la que reina el interés por el Conjunto y por los demás, así como el respeto y la cordialidad.
  18. Se promueven frecuentes encuentros vecinales a través de la realización de actividades incluyentes como fiestas, campeonatos, talleres, actividades lúdicas, recreativas, culturales y deportivas desarrolladas de manera entusiasta y solidaria.
  19. Reina un estado tanto de prosperidad material como espiritual, gracias al manejo adecuado del ruido así como del cigarrillo y del alcohol, a la organización de los vehículos (carros, motos y bicicletas), a la organización y adecuado aprovechamiento y manejo tanto de los lugares para estar con los cuales ya se cuenta, como de los nuevos lugares tranquilos y apacibles que, con el apoyo del Municipio, se tendrían que crear adecuados para el reposo y para la recreación tanto pasiva como activa.
  20. La Comunidad organizada es capaz, no sólo de involucrar a los vecinos escépticos o poco colaboradores, comprometiéndolos en la satisfacción del presente imaginario, sino que asume sus propios procesos promoviendo, tanto la conformación de comités de vecinos responsables por líneas de acción,

- como la realización de reuniones de coordinación, bazares u otras acciones para hacer posibles la realización de este ideal.
21. Vivimos en un Riberas del Bravo donde los jóvenes y niños tienen cubierta la atención de sus necesidades por medio de oportunidades económicas; son comprendidos y existen programas de superación que los mantienen ajenos a las drogas, la violencia y la delincuencia.
  22. Gracias al esfuerzo de la comunidad y a la colaboración del Municipio se ha completado la construcción de secundarias y preparatorias, accesibles económicamente, para atender la demanda de matrícula del nivel medio y medio superior.
  23. Los niños, jóvenes y adultos pueden disfrutar de los parques y áreas verdes porque se vive en una comunidad segura y se han atendido las necesidades de espacio para los habitantes de la tercera edad.
  24. Los habitantes con necesidades especiales cuentan con servicios y oportunidades para desarrollarse plenamente.
  25. La comunidad ha logrado establecer sus propios pequeños negocios y ha mejorado sus ingresos por medio de programas de financiamiento a changarros y microempresas (INFONAVIT, UNES, 2011. Plan Estratégico Vecinal Riberas del Bravo. Documento Inédito).

Con este ejemplo queda claro que el Proyecto se constituye, fundamentalmente, a partir de la participación ciudadana en toda una serie de talleres de concertación y planeación; actividades a través de las cuales la comunidad define, prioriza y concerta, en principio con el Municipio y, a partir de allí, con los demás actores sociales involucrados, los proyectos y acciones a desarrollar en su propio beneficio.

Sobre esta base, se conformaron 16 Comités Vecinales estructurados en función de las Comisiones organizadas dentro del Proyecto; Comités a través de los cuales la comunidad ha aportado, a más de su opinión e iniciativa, su mano de obra y sus recursos para la realización y/o mantenimiento, de las numerosas actividades de mejoramiento barrial que muchas de éstas demandan.

Del mismo modo y, dentro de este contexto, la comunidad ha participado en otras actividades tales como limpieza, pintura y ta-

piado de las viviendas abandonadas, así como en la elaboración de planos de luminarias faltantes, detección y solución de fugas de agua, bacheo de calles, limpieza de alcantarillado y manejo de escombros ubicados dentro del Fraccionamiento; así mismo, ha trazado la ruta de la ciclovía que va a construir el Municipio dentro del Fraccionamiento y ha propuesto el trazado, también, de las nuevas rutas de transporte internas, paraderos y puentes peatonales que el Proyecto propone contribuyendo, por demás, con la supervisión ciudadana de la calidad de las obras e inversiones hasta ahora realizadas.

En lo que respecta a la realización del PEV, éste supuso las siguientes actividades:

- Conformación de un Equipo Técnico apoyado en una ONG local (en este caso se contó con la decidida participación de “Gente a favor de gente”).
- Identificación de actores e intereses, de la mano de las autoridades municipales y de la comunidad.
- Gestión política, técnica y social con el municipio y sus instancias pertinentes; particularmente con las Direcciones de Desarrollo Urbano y Desarrollo Social, así como con el Instituto de Investigaciones y Proyectos del Municipio.
- Identificación de recursos financieros, particularmente en los tres órdenes de gobierno.
- Constitución de una base logística y procedimental que incluyó la capacitación a líderes comunitarios, funcionarios y trabajadores sociales involucrados con el Proyecto.
- Identificación y caracterización del polígono de actuación, con ayuda de las autoridades del municipio y de la propia comunidad.
- Identificación de proyectos gubernamentales y privados agendados para desarrollar en el entorno comprometido.
- Diseño de la OTI correspondiente.
- Realización de un auto-diagnóstico vecinal y de la consecuente caracterización de la población, el cual se presentó y validó con ésta al inicio del Proyecto.

- Identificación de liderazgos y de estructura comunitaria con el fin de incorporar ambos referentes a las estructura del Proyecto.
- Identificación, caracterización y puesta en marcha de canales ágiles y expeditos de comunicación entre actores.
- Constitución concertada con la comunidad del imaginario deseable posible a alcanzar en cinco años.
- Definición concertada con la comunidad de los temas críticos y las líneas de acción (ejes temáticos) que habrían de constituir el PEV.
- Definición concertada y priorizada con la comunidad de los proyectos y programas estratégicos a desarrollar buscando la articulación con los proyectos y programas públicos y privados existentes.
- Definición concertada con la comunidad de los principios y valores a alentar y/o construir a través del PEV.
- Definición con la comunidad de indicadores cualitativos y cuantitativos de procesos y de proyectos puestos en marcha a través del PEV.
- Constitución concertada con la comunidad de una matriz de corresponsabilidad multi-actoral.
- Constitución concertada con la comunidad de un cronograma y una estrategia de seguimiento (conformación de grupos temáticos veedores encargados de efectuar la contraloría social).
- Elaboración concertada con la comunidad de un Manual de Construcción de Comunidad y Convivencia.
- Entrega del PEV a las autoridades y seguimiento del proceso en Medios de Comunicación.
- Constitución de un Consejo Directivo del PEV.
- Realización con la comunidad de un primero evento emblemático.
- Realización con la comunidad de los primeros proyectos.

En cuanto a los problemas a enfrentar, las acciones desarrolladas y los resultados obtenidos, anotamos:

Problema	Acciones	Resultados
<p>1. Abandono incremental de las viviendas promovidas por el INFONAVIT (aprox. 5.000.000 en toda la república a 2010 y 3.500 en el Fraccionamiento sujeto del proyecto piloto aquí presentado)</p>	<p>1.1. Identificación de las causas del abandono                      1.2. Diseño de una estrategia integral para inhibir y revertir el proceso, aplicable en toda la república                      1.3. Mejorar las condiciones del entorno                      1.4. Mejorar la calidad de las viviendas</p>	<p>1.1.1. Desarrollo de una Operación Territorial Integral (OTI) para abordar el problema desde sus causas estructurales, incorporando los sectores público (tres órdenes de gobierno), privado (constructoras y empresarios) y comunitario (organizaciones sociales y vecinos afectados)                      1.2.1. Desarrollo de un Plan Estratégico Vecinal (PEV) para promover, instrumentar y facilitar el arraigo de los habitantes                      1.3.1. Diseño y ejecución de una serie de proyectos de infraestructura, equipamientos y servicios identificados más adelante                      1.3.2. Suspensión total del abandono de las viviendas (Ver reconocimiento público del éxito del Proyecto en este sentido en la prensa nacional mexicana, por parte del Director General del INFONAVIT, Lic. Víctor Manuel Borrás. Diario “El Economista” 26 Julio de 2012)                      1.4.1. Se vendieron la totalidad de las casas abandonadas (3.500) en el Fraccionamiento Riberas del Bravo a una empresa que las remodela y las coloca de nuevo en el mercado, (se venden alrededor de 50 al mes)                      1.4.2. El IVI tiene la aspiración de construir una segunda recámara en las viviendas recuperadas y ponerlas de nuevo en el mercado</p>
<p>2. Precariedad o inexistencia de equipamientos y servicios</p>	<p>2.1. Acuerdo con el Municipio para la construcción de varios proyectos en ese sentido y para la mejora de los equipamientos existentes</p>	<p>2.1.1. Determinación con la comunidad, dentro del PEV, de 62 proyectos de desarrollo social y de 25 de desarrollo físico-ambiental a ejecutar entre 2011 y 2015                      2.2.1. Construcción de dos bibliotecas, un parque equipado</p>

Problema	Acciones	Resultados
	2.2. Acuerdo con el Consejo Directivo de la OTI para la construcción de varios proyectos en ese sentido	por SEDESOL, un parque donado por INFONAVIT, un centro de adicciones, un centro comunitario (en construcción) por el Estado, y un centro comunitario (en construcción) por parte del Municipio; adicionalmente, el INFONAVIT donó 30 de las casas abandonadas para la construcción de centros comunitarios. 2.2.2. Un año después de iniciado el Proyecto se han invertido \$60.000.000 (US\$ 4.542.000) y se tienen asignados US\$ 100.000.000 millones (US\$ 7.570.000) más para ejecutar en 2013
3. Desconexión del Fraccionamiento frente al centro urbano y a los centros de trabajo	3.1 Diseño de una estrategia de movilidad y de conexión con el centro urbano	3.1.1. Plan rector
4. Pérdida de gobernabilidad derivada de la violencia estructural que acompaña la precariedad física y social del Fraccionamiento y de la “guerra al narcotráfico”	4.1. Diseñar una estrategia para enfrentar la violencia estructural que afecta el Fraccionamiento (replicable al amplio contexto, tanto de Ciudad Juárez, como de la república mexicana) a través del empoderamiento social comunitario y la actuación conjunta entre gobierno y ciudadanía tomando como “laboratorio de habitabilidad” la comunidad de Riberas del Bravo 4.2. Identificación de actores, expectativas e intereses 4.3. Gestión política y social para la aplica-	4.1.1. Concepción y montaje de un laboratorio de habitabilidad concebido en “clave” de seguridad ciudadana y de inclusión social 4.1.2. Reducción sensible en los índices de criminalidad y de violencia comprobados, en 2012, mediante estudio realizado por USAID 4.1.3. Inauguración del primer TERRITORIO DE PAZ en la república mexicana (11 de Junio de 2011) 4.2.1. Auto-diagnóstico vecinal pro-activo 4.3.1. Formación ciudadana mediante un esquema de Pedagogía Social Aplicada (PSA) 4.3.2. Realización de un Plan Estratégico Vecinal concertado con los diferentes actores sociales

<b>Problema</b>	<b>Acciones</b>	<b>Resultados</b>
	<p>ción de una estrategia de prevención de la violencia y de tramitación de conflictos</p> <p>4.4. Realización de acuerdos sociales</p> <p>4.5. Diseño y entrega a la comunidad de una “Caja de Herramientas Sociales” para prevenir y tramitar los conflictos</p> <p>4.6. Rescatar la capacidad de convocatoria y de credibilidad del Municipio frente a los vecinos del Fraccionamiento</p>	<p>4.4.1. Constitución de un Pacto Social por el Hábitat Digno</p> <p>4.5.1. Construcción con los pobladores del fraccionamiento de un Manual de Construcción de Comunidad y Convivencia</p> <p>4.6.1. Incremento de la credibilidad en el Municipio derivado del cumplimiento de los acuerdos llevados a cabo entre éste y la comunidad a través del PEV</p>
5. Desarticulación de los tres órdenes de gobierno	5.1. Diseño de una Operación Territorial Integral (OTI) caracterizada por la concurrencia de recursos y esfuerzos y la corresponsabilidad multi-actoral	5.1.1. Montaje y puesta en funcionamiento de la OTI con presencia de los tres órdenes de gobierno
6. Desarticulación intersectorial dentro del Municipio, particularmente entre las Direcciones de Desarrollo Físico y Desarrollo Social	6.1. Diseño de la OTI antes señalada para facilitar la articulación entre ambos sectores	6.1.1. Desarrollo de proyectos conjuntos entre los dos sectores mencionados
7. Desarticulación entre los sectores público, privado y comunitario	<p>7.1. Diseño de la OTI antes señalada con el fin de facilitar la concurrencia de recursos y esfuerzos y la corresponsabilidad multi-actoral a través del desarrollo conjunto de un PEV dentro de ella</p> <p>7.2. Concebir e instalar una instancia de administración, control y gobierno participativo y concertado de las OTI</p>	<p>7.1.1. Desarrollo conjunto de un Plan Estratégico Vecinal (PEV) concebido por la comunidad y puesto en marcha con el apoyo del Consejo Directivo de la OTI que le da asiento</p> <p>7.1.2. Firma de un Pacto de compromiso multi-actoral</p> <p>7.2.1. Instalación y funcionamiento de un Consejo Directivo de la OTI con presencia de los sectores público, privado y comunitario</p>

<b>Problema</b>	<b>Acciones</b>	<b>Resultados</b>
8. Falta de responsabilidad social de las constructoras de VIS y de instrumentos por parte del Municipio para exigir una mejor oferta habitacional	8.1. Incorporación en el Consejo Directivo de la OTI de dos asociaciones de empresas constructoras que operan en la ciudad 8.2. Diseño de un sistema de calificación y estímulo a las constructoras para mejorar su oferta habitacional	8.1.1. Adopción por parte del Municipio de la OTI planteada como un instrumento de política pública concebido para mejorar integralmente la calidad de la oferta habitacional 8.2.1. En fase de evaluación por parte del Municipio y del INFONAVIT
9. Insustentabilidad de las acciones y proyectos llevados a cabo en el Fraccionamiento derivada de la falta de apropiación, participación y compromiso de los residentes	9.1. Diseño y ejecución con los vecinos de un Plan Estratégico Vecinal (PEV) que promueva su activa participación en la solución de su problemática sentida	9.1.1. Incremento de la participación ciudadana, de la autoestima vecinal y de la apropiación socio-espacial de los proyectos desarrollados
10. Deterioro físico y social del Fraccionamiento	10.1. Diseño con los vecinos de un PEV con responsabilidades compartidas entre éstos y el Municipio	10.1.1. Puesta en marcha del PEV a través de dos líneas de trabajo: la de Desarrollo Físico-Ambiental y la de Desarrollo Social
11. Inexistencia de estrategias de articulación entre los sectores público y privado	11.1. Creación de un Consejo Directivo para la OTI con el fin de garantizar la articulación entre ambos sectores	11.1.1. Presencia y participación de ambos sectores en la toma de decisiones
12. Precarias condiciones de movilidad dentro del Fraccionamiento	12.1. Diseño de un plan de movilidad y recursos para hacer una ciclovía	12.1.1. Trazado con los vecinos de la ruta a seguir por la ciclovía
13. Deterioro de los vínculos intrafamiliares, estigmatización de la población juvenil y violencia hacia la mujer	13.1. Fortalecimiento de los vínculos intrafamiliares a través del trabajo conjunto en el diseño y ejecución del PEV 13.2. Diseño dentro del PEV de una metodología para visibilizar y apreciar el aporte de niños y jóvenes	13.1.1. Incorporación en el PEV de los diferentes puntos de vista de la población sin distinción de edad o género 13.2.1. Activa participación de la población sin distinción de edad, género o condición 13.3.1. Reposicionamiento de las jefas de manzana como voceras de la comunidad

<b>Problema</b>	<b>Acciones</b>	<b>Resultados</b>
	13.3. Apoyo en las convocatorias de las actividades del PEV en las mujeres Jefas de Manzana 13.4. Fortalecimiento de la presencia de la mujer en los proyectos comunitarios y de su liderazgo	13.4.1. Presencia activa de las líderes femeninas del Fraccionamiento en el Consejo Directivo de la OTI
14. Falta de instrumentos en la comunidad para lograr una efectiva autogestión	14.1 Fortalecimiento de la base comunitaria y la autogestión social 14.2. Estímulo a los liderazgos individuales y colectivos 14.3. Diseño con la comunidad de los instrumentos pertinentes para facilitar la autorregulación ciudadana, el control social, la autogestión informada y la prevención y tramitación de conflictos 14.4. Diseño de una estrategia de formación ciudadana con los vecinos del Fraccionamiento	14.1.1. Empoderamiento social comunitario a través de los Comités de apoyo al Proyecto 14.1.2. Incremento de la responsabilidad ciudadana, el control social y la capacidad de convocatoria y autogestión de los habitantes del Fraccionamiento manifiesto en la participación de éstos en la ejecución de los proyectos contenidos en el PEV 14.2.1. Creación de nuevos Comités vecinales y fortalecimiento de los existentes 14.3.1. Entrega a la comunidad de una “caja de herramientas sociales” para facilitar su efectiva autogestión, así como para prevenir y tratar los conflictos 14.4.1. Desarrollo de cinco talleres con la comunidad y de una serie de actividades participativas orientadas a lograr la efectiva actuación y apropiación del PEV y de sus proyectos

Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a los proyectos contemplados en el PEV, éstos se reúnen en dos tipos, los de desarrollo socio-económico (convivencia, atención a grupos vulnerables, seguridad, empleo, mejoramiento del ingreso, recreación y cultura. 71%), y los de desarrollo físico-ambiental (infraestructura, espacio público, imagen del vecindario, medio ambiente y vivienda. 29%).

Al cabo de un año de ejecución del proyecto se habían invertido US\$ 4.542.000, asignándose para 2013 US\$ 7.570.000 más; de otra parte se contempla que, con los aportes de los diferentes actores sociales comprometidos en el Proyecto, a través del Consejo Directivo de la OTI que lo administra, se inviertan, entre 2014 y 2015, aproximadamente US\$ 15.000.000.

Adicionalmente, el INFONAVIT otorgó durante 2012 a la comunidad participante en el Proyecto 8 premios, tipo recompensas, de US\$ 6.000 c/u (lo cual suma un monto total de US\$ 48.000) y ha donado, como parte de la gestión del Proyecto, 37 de las viviendas abandonadas, con un valor de US\$ 15.300 c/u, sumando un monto total US\$ 566.100, con el fin de complementar equipamientos faltantes en la comunidad.

De otra parte, uno de los mayores logros del proyecto es su replicabilidad dado que, por iniciativa ciudadana y con el apoyo, tanto del Municipio, como del INFONAVIT, éste empezó a ser replicado durante 2012 en otros entornos mexicanos como la comunidad “Parajes del Sur” (70.000 habitantes), también en la Municipalidad de Ciudad Juárez.

En lo que se refiere a los aspectos innovadores del proyecto, cabe señalar, entre otros, los siguientes:

1. *La transferencia de conocimiento en el marco de un esquema de Cooperación SUR-SUR*, dado que el proyecto recoge, contextualiza, adecúa y amplía, por un lado, experiencias previas de Construcción Social del Hábitat, de Operaciones Territoriales Integrales y de Planes Estratégicos Vecinales desarrolladas en la capital colombiana con el apoyo de su Alcaldía, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, de la Agencia de Cooperación Española y de la Universidad Nacional de Colombia y, por otro, experiencias de construcción de Territorios de Paz desarrolladas, también, por el gobierno de ese país, a la luz de la similitud que la guerra al narcotráfico y el grave conflicto social y de orden público que la acompaña acerca los casos de México y Colombia.
2. *El diseño y ejecución de una Operación Territorial Integral (OTI)*, que permite articular actores públicos (los tres órdenes de go-

- bierno), privados (empresarios, industriales y constructores) y comunitarios (asociaciones de vecinos, organizaciones sociales y ONGs) para la ejecución del Proyecto al conformar una instancia de administración mixta de éste que garantiza la concurrencia de recursos y esfuerzos así como su sustentabilidad, en el tiempo, bajo la figura del control social, la autorregulación ciudadana, y la responsabilidad multi-actoral.
3. *La incidencia en la política pública*, al lograr validar con el Municipio la noción de Operación Territorial Integral (OTI) como instrumento efectivo de planeación urbana e intervención socio-espacial conducente a lograr la efectiva articulación y coordinación entre los sectores público, privado y comunitario comprometidos, de tal suerte, con la administración conjunta, la ejecución corresponsable y la apropiación sustentable de los programas y proyectos acometidos dentro del Municipio.
  4. *La replicabilidad espontánea y programada del Proyecto*, en el primer caso, por parte de otras comunidades de la ciudad donde éste se llevó a cabo (ejemplo: Fraccionamiento “Parajes del Sur”), en razón de sus logros, ventajas y aportes y, en el segundo, por parte del propio INFONAVIT que ahora cuenta con un instrumento efectivo para replicar en toda la república mexicana. Instrumento que, adicionalmente, y hechas las adaptaciones del caso, puede ser replicado, también, en los distintos contextos urbanos de las ciudades del llamado “Tercer Mundo” con problemáticas habitacionales similares.
  5. *El diseño y ejecución concertada con los diferentes actores sociales de una metodología de Planeación Estratégica Vecinal (PEV)*, concebida desde una perspectiva de PEDAGOGÍA SOCIAL APLICADA fundamentada en la formación de valores y en la enunciación de principios que permite definir y priorizar los proyectos, tanto en el orden físico-ambiental, como en el socio-económico.
  6. *La atención prioritaria a niños, jóvenes y mujeres*, en razón de que este grupo de personas constituye la población más afectada por la situación de abandono de las viviendas y de violencia que se vive, no sólo en el Fraccionamiento donde se desarrolla el Proyecto, sino en toda la ciudad. Desde aquí, el proyecto

busca trabajar especialmente con la población más joven con el fin, no sólo de rescatar a los niños y niñas de los denominados “renglones de reserva del ejército del narcotráfico”, involu-crándolos en prácticas comunitarias, sino acercar a éstos a sus madres y, desde aquí, fortalecer los vínculos intrafamiliares deteriorados, no sólo por la situación de precariedad del Fraccionamiento y sus viviendas (las que cuentan con un alto índice de hacinamiento), sino por la violencia atávica que en este municipio se lleva a cabo, particularmente contra la mujer; razón de peso para reposicionar a ésta, dentro del Proyecto, como actor protagónico del bienestar y el desarrollo.

7. *El empoderamiento comunitario y femenino, así como el fortalecimiento de la base social de la comunidad*, por la vía de la instrumentación para facilitar la auto-gestión a través de los Comités de Vecinos que, liderados por mujeres, mantienen unida a la comunidad, efectúan las convocatorias para el trabajo comunitario, desarrollan un Manual de Construcción de Comunidad y Convivencia –diseñado por el proyecto y destinado a prevenir y tramitar los conflictos– y median en las relaciones con el Consejo Directivo de la OTI en abierta interlocución con las autoridades de los tres órdenes de gobierno y con el sector privado.
8. *La constitución del PRIMER TERRITORIO DE PAZ en la república mexicana*, constituido al interior del Fraccionamiento señalado como primera acción emblemática del Proyecto; territorio inaugurado por el Presidente Municipal con asistencia de los vecinos el día 11 de junio de 2011 en el marco de una metodología que, a través del INFONAVIT, se hace replicable, no sólo en el resto de la república mexicana, sino en aquellos contextos urbanos deprimidos y afectados por situaciones parecidas de abandono, violencia, o falta de sentido de pertenencia.
9. *La estrategia de seguridad que propone el Proyecto*, basada en el fortalecimiento de los vínculos y compromisos intracomunitarios desde los cuales se pretende aportar a una idea de ciudades sustentables y seguras basada en la auto-regulación, el control social y la decidida participación y compromiso de la ciudadanía.

10. *La formación de recurso humano local*, efectuada a través de consecuentes talleres y capacitaciones, con el fin de dejar una base instalada, tanto a nivel de funcionarios, como a nivel de organizaciones sociales de base, organismos no gubernamentales y líderes de la comunidad; base capaz, no sólo de continuar desarrollando las acciones del Proyecto, sino de darle seguimiento y continuidad en el tiempo.
11. *La capacitación y vinculación al Proyecto de una ONG local* (“Gente a favor de gente”), para efectuar el adecuado acompañamiento y seguimiento de las acciones comunitarias y de gobierno que éste demanda; lo cual supone el aporte de una base local instalada, aparte del Consejo Directivo de la Operación, que acompaña el Proyecto con el fin de seguir desarrollando las actividades y tareas en él comprometidas.
12. *La Firma de un Pacto entre las autoridades y la Comunidad*, con el fin de desarrollar, de manera conjunta, el Proyecto.

En cuanto a los planes futuros del proyecto cabe mencionar:

1. Complementar la idea de los Laboratorios de Habitabilidad, impulsados por el Proyecto, con Consultorios y Observatorios Hábitat; los Consultorios para asesorar y acompañar a las comunidades en los temas relacionados con la oferta y la calidad habitacional y los Observatorios para efectuar el adecuado seguimiento a los Proyectos.
2. Impulsar la implementación de un primer Observatorio de Comunidades INFONAVIT propuesto por UNES, con el fin de verificar, mediante indicadores concretos (ya diseñados para el efecto) los logros del Proyecto en el tiempo, así como su desenvolvimiento social y económico y, del mismo modo, llevar a cabo un control, monitoreo y prevención de la situación de cartera vencida que tanto afecta al Instituto en el marco del grave problema que supone el abandono de las viviendas; esto con el fin de establecer una ruta de actuación, ajustable en cada caso, que indique los niveles de intervención que requiere hacer el Instituto, en asocio con las instancias de gobierno y del orden privado competentes, para frenar y, de ser posible, revertir este fenómeno.

3. Poner en marcha el proyecto “Nueva Generación” propuesto por UNES al INFONAVIT donde se establecen una serie de indicadores y exigencias para determinar la viabilidad del posible financiamiento del Instituto para nuevos desarrollos de vivienda.
4. Proponer tanto al INFONAVIT como al Municipio un sistema de indicadores sociales viable, no sólo para efectuar proyectos de Planeación Estratégica Vecinal en otros contextos, sino para calificar a las empresas constructoras en lo que respecta a la calidad habitacional de sus conjuntos.
5. Desarrollar la propuesta hecha en el Proyecto para que la Asociación de Maquiladoras (AMAC) que tienen contratada dentro de sus empresas mano de obra compuesta por habitantes del Fraccionamiento (particularmente mujeres) haga factible la desconcentración y traslado de la maquila a los centros comunitarios que el Proyecto actualmente construye en varias de las casas abandonadas y donadas por INFONAVIT dentro del Fraccionamiento; esto con el fin de facilitar a las mujeres su permanencia en su lugar de residencia y, de tal suerte, fortalecer, no sólo sus vínculos vecinales y comunitarios, sino la cercanía a sus hijos.
6. Poner en marcha una adecuada estrategia de seguimiento con indicadores generales (Gobernabilidad, Productividad, Habitabilidad y Conectividad) y específicos (Consolidación comunitaria, Participación ciudadana e inclusión social, Corresponsabilidad social multi-actoral, Apropiación social y sentido de pertenencia, Auto-regulación ciudadana y formación de ciudadanía, Derechos ciudadanos “en clave” Hábitat-vivienda, Sustentabilidad de la experiencia, Articulación urbana, Fortalecimiento de la base físico-ambiental y Fortalecimiento de la base socio-económica). Indicadores ya diseñados (en total 200) pero aún pendientes de ponerse en marcha dado que, para ello, es preciso que el proyecto avance, aún más, en su decurso.
7. Desarrollar el Proyecto en otros entornos, tanto de la república mexicana, como de otros países de América Latina.

Como consecuencia de lo señalado se constata a través de diferentes fuentes, entre las que resaltamos los datos obtenidos por el Observatorio Ciudadano de Ciudad Juárez, la Dirección de Investigación y Posgrado de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ) y, entre otros, el Centro Nacional para la Prevención de Accidentes (CENAPRA) que, un año después de iniciadas las actividades contenidas en el Proyecto, se hace patente una disminución sensible en los índices de criminalidad, violencia y delincuencia en el Conjunto habitacional intervenido.

Así, el “Plan Maestro Comunitario de Prevención del Delito y la Violencia del Polígono Riberas del Bravo, Ciudad Juárez, Chihuahua” llevado a cabo por la Agencia de Cooperación Internacional de los Estados Unidos de América USAID, el Centro para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil de Ciudad Juárez y el Centro Nacional de Prevención del Delito y la Participación Ciudadana del Gobierno Federal mexicano SEGOB, muestra que, en 2011, un año después de iniciadas las actividades del Proyecto, la tasa de violencia contra las mujeres (uno de los temas que ha hecho tristemente célebre a esta ciudad en razón del alarmante número de feminicidios que allí se cometen) bajó de diecisiete casos denunciados a sólo tres.

Del mismo modo, 70% de los vecinos del Fraccionamiento afirma no haber sido víctima durante el último año de ningún tipo de violencia o amenaza; información que coincide con los datos duros de las encuestas donde se señala que “el número de detenciones de Enero a Marzo de 2012, por cada 100.000 habitantes, fue 305% menor que en el resto de la ciudad” (USAID, CENTRO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL, SEGOB, 2012: 26).

En consecuencia, concluye el estudio que acompaña el Plan mencionado, a propósito del PEV realizado y de la maquinaria social y multi-actoral que el mismo puso en marcha, que “es importante que esta estructura se tome en cuenta como un proceso de construcción de capital social en la zona y se pueda coordinar con otras intervenciones similares a futuro” (Op. Cit.,: 39).

De ese modo, articulando seguridad ciudadana con apropiación social, Riberas del Bravo ilustra la manera cómo es posible construir ciudades sustentables y seguras a partir de la puesta en marcha de ese importante activo que, para la CSH, resulta ser el capital social.

## Referencias

- De Marinis, Pablo; Gatti, Gabriel; e Irazuzta, Ignacio Eds. (2010). *La comunidad como pretexto. En torno al (re)surgimiento de las solidaridades comunitarias*. Barcelona. Anthropos y México D.F: Universidad Autónoma Metropolitana. Iztapalapa.
- Ramirez, Patricia y Ziccardi, Alicia (2008). “Pobreza urbana, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI. Una introducción”, en Cordeira, Rolando; Ramirez, Patricia; y Ziccardi, Alicia (Coordinadores. 2008). *Pobreza, Desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México. D.F: Siglo XXI.
- Rincón, Análida Editora (2005). *Espacios urbanos no con-sentidos. Legalidad e ilegalidad en la producción de ciudad*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia- Alcaldía de Medellín.
- USAID, Centro para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, SEGOB (2012). *Plan Maestro Comunitario de Prevención del Delito y la Violencia*. Polígono Riberas del Bravo. Ciudad Juárez. Chihuahua. Inédito.
- Yory, Carlos Mario (2008). “Control social y participación ciudadana: de la planificación a la administración administrativa, una estrategia encaminada a la construcción social del hábitat”, en Yory, Carlos Mario. (Ed. Académico). *Pensando en clave de hábitat*. Bogotá. Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Yory, Carlos Mario (2006). *Ciudad, Consumo y Globalización: caracterización de las grandes metrópolis en el comienzo de siglo. Una mirada desde la relación entre consumo y sociedad*. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana.
- Yory, Carlos Mario (2002). *Ciudad y Posmodernidad*. Bogotá. Universidad Piloto de Colombia.

## **PARTE II**

---

**LAS DIMENSIONES DE LA (RE)PRODUCCIÓN  
(Y DESTRUCCIÓN) DEL HÁBITAT  
POPULAR LATINOAMERICANO**



# Nota introductoria

---

Mercedes Castillo<sup>1</sup>

La segunda parte del cuarto volumen de la colección Ciudades de la Gente, reúne seis textos que nos hablan del papel de los pobladores como actores fundamentales en la construcción de políticas públicas habitacionales. Bien sean los pobladores paisas, o los cariocas, bien sean los santiaguinos o los villeros bonaerenses o los mexicanos, todos ellos han buscado crear acciones que, por un lado, den respuesta a las urgentes necesidades de los urbanismos populares, y, por otro, le devuelvan el protagonismo a quien lo debe ostentar, al verdadero actor/autor de esta realidad, aquel que ve cristalizadas en una casa tantas privaciones y años de trabajo y esfuerzos, todo ello como una forma de enfrentar la realidad de exclusión social de la que siempre han sido objeto amplios sectores de la población latinoamericana en la construcción de sus ciudades. Los artículos presentados aquí buscan dar respuesta al reto de construir nuestras ciudades de manera más incluyente, respondiendo a cuestiones sobre cómo alcanzar la inclusión social urbano-territorial por medio de reflexiones y propuestas o de intervenciones directas. Como bien decía la convocatoria al evento que dio origen a estos textos, es necesario preguntarnos sobre cuáles procedimientos se pueden adoptar para eliminar las diferencias y los contrastes, logrando ciudades realmente inclusivas; qué tipo de intervenciones urbanísticas y sociales son necesarias para alcanzar este objetivo; a lo que añadido, cómo construir, o integrarse a, o mejor,

---

1 Economista, Master y Doctorado en Urbanismo. Docente invitada de la Maestría en Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia y directora del Grupo de Investigación Dinámicas Económicas, Socioculturales y Territoriales en la Producción del Hábitat (Gidest).

aprender de la actuación de las comunidades que son y deben ser las protagonistas en la construcción de sus hábitats y cómo lograr una participación verdadera de los agentes sociales frente a realidades tan complejas, desde luego no exentas de conflicto.

Los seis artículos presentados nos abren una luz de esperanza en el sentido de las posibles acciones desde los pobladores que logran incidir o construir políticas públicas, en el reconocimiento de los urbanismos populares que resultan emancipatorios, de la gestión y de la participación genuinas, de que ese otro mundo, no mercantilizado, donde se respetan los saberes de todos, incluyente, donde la economía está al servicio de la vida, donde se abre camino en la construcción de un derecho efectivo a la ciudad y todo lo que ello implica, si es posible.

El primer texto, *Construcción social del hábitat: experiencia investigativa, pedagógica y participativa en tres comunas de Medellín-Colombia* de María Cecilia Múnera, nos presenta los resultados de aplicación de una propuesta conceptual y metodológica que la autora viene desarrollando desde finales de la década del noventa junto con la arquitecta María Clara Echeverría en la Escuela del Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia, Cehap, de la ciudad de Medellín. María Cecilia Múnera, que es licenciada en Educación y magíster en Cooperación al Desarrollo, es referencia obligada para comprender el concepto de Construcción social del hábitat desde el punto de vista teórico-metodológico y aplicado. El ejercicio práxico que se relata en el texto se adelantó con tres comunas a petición de las propias organizaciones de base comunitaria, responsables de la formulación de los planes de desarrollo local para las comunas, y de la Subdirección de política social y económica del Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Medellín, DAPM, para entre todos desarrollar dos componentes fundamentales del proyecto: en primer lugar, construir colectivamente el conocimiento y formas de actuación, orientados hacia el reconocimiento de las lógicas del habitar humano, hacia la configuración de horizontes de sentido compartidos en torno a sus hábitats y hacia la formulación de estrategias, posibles programas, proyectos e intervenciones, para la transformación efectiva y adecuada de dichos hábitats; y en segundo, dejar incorporadas en los participantes las capacidades para que ellos pudieran continuar con los procesos, tanto en la dinamización y mo-

tivación de otros participantes, como en la gestión y en la puesta en marcha de los componentes estratégicos.

El documento parte de la definición obligada de *Construcción social del hábitat* comprendida como noción, como metodología y como proceso y las relaciones que tiene con el concepto de *Producción social del hábitat*, que Enrique Ortiz propusiera en la década del setenta, y el de *Desarrollo*, en una construcción teórica y metodológica de gran calidad. Posteriormente se describe ampliamente el desarrollo de los talleres con la comunidad con la que se ha cocreado condiciones mejores de habitabilidad y la red conceptual alrededor de la construcción social del hábitat, y se presentan los resultados, de los que quisiera resaltar la propuesta pedagógica. Esta se centra en los sujetos y en la comprensión del conocimiento como proceso que implica la configuración de sujetos colectivos; el reconocimiento de diferentes formas de lenguaje, de razonar, experimentar y apropiarse el conocimiento; la interacción y el diálogo; el aprender haciendo; entre otros principios fundamentales.

El segundo texto, *A oficina do bem comum: Usos e significados da categoria 'comunidade' nas arenas públicas cariocas* es escrito por la antropóloga Soraya Silveira Simões, quien viene trabajando éste y otros temas álgidos, es coordinadora del Observatorio de Prostitución del IPPUR y se desempeña como docente en este instituto.

El documento que compone este capítulo presenta una discusión muy importante al caracterizar las actuaciones y el sentido de pertenencia y apropiación por parte de las comunidades de dos tipos de asentamiento que resultaron diferentes: los barrios y los conjuntos habitacionales. Sin embargo, la autora nos advierte sobre el concepto mismo de comunidad, pues éste invoca, al menos en el contexto urbano carioca, tanto una dimensión social –“soy de la comunidad”– como otra espacial –“vivo en la comunidad”, lo que plantea cuestiones muy diferentes. ‘Comunidad’ no se refiere solamente a la preeminencia de un sujeto colectivo desfavorecido en un contexto urbano dado, sino que también es necesario analizar cuáles son las posibilidades locales de agregación o de exclusión de esa comunidad, ¿acaso basta el simple hecho de ‘habitar’ ese contexto urbano, o se debe “tener más tiempo en el lugar” en relación a otros habitantes de llegada más reciente, o acaso estar afiliado a ciertos grupos domésticos, de parentesco, religiosos o

deportivos, haciendo parte de un “circuito da confianza”? ¿O quizás sea el poderse beneficiar del sistema de crédito local, o haber construido un prestigio en el barrio? Como concluye la autora, su uso procede y es adecuado para las reivindicaciones que se requieren.

Otra distinción necesaria es entre ‘barrio’, ‘morro’, ‘conjunto’ y hasta ‘apartamento’, tras la comprensión de que los conflictos presentes en cada uno de ellos son bien diferentes, según encontró en su trabajo de campo. Como bien anota Simões “las transformaciones derivadas de las intervenciones de la planeación, conformadas con el apoyo de todo un aparato tecnológico, institucional y de medidas (físicas, políticas, sociales), se dejan entrever también a través de un léxico, de un conjunto de nombres que dan vida a un determinado universo urbano”.

Lo mismo podría decirse con la noción de “bien común” y cómo es invocado desde la condición de habitante o desde la condición de ciudadano para poder hablar de justicia y de sacrificios, de disputas y de dignidad, que permiten entender desde qué lado se para cada uno para exigir sus derechos. Analizando las dos comunidades de estudio ella plantea una disyuntiva, la comunidad como ideal o como premisa y encuentra una respuesta a la cuestión sobre cuándo se puede decir que existe comunidad. Son muy interesantes tanto la discusión que se desarrolla a lo largo del texto como las conclusiones a que se va llegando.

El tercer texto, *Los pobladores como gestores de la política habitacional en el Chile de hoy* es presentado por la arquitecta chilena y profesora de la Universidad Andrés Bello, María José Castillo Couve. La autora nos muestra el papel que los pobladores chilenos de escasos ingresos podría tener en el diseño de la política habitacional, lo que podría abrir un nuevo capítulo en la historia de las políticas habitacionales de América Latina y, posiblemente, de las relaciones sociales de producción vinculadas a la vivienda. Los pobladores tienen la sabiduría práctica y política para trascender la producción y la gestión de vivienda, asumiendo un papel protagónico, ya no como receptores pasivos de los programas habitacionales, sino como actores con capacidad para transformar las poblaciones que han quedado a medio construir en barrios completos de la ciudad, sin embargo han sido y siguen siendo excluidos de la toma de decisiones sobre política habitacional.

La autora hace un recorrido por las políticas habitacionales chilenas que han delegado al sector privado la construcción de vivienda social, que si bien, redujeron el déficit cuantitativo, agudizaron una serie de problemas que han trasladado la problemática de los “sin techo” a la de los “con techo”. A la que se añaden otros ingredientes como el de los allegados y la exigencia por viviendas localizadas en áreas centrales. Ante esta situación, la propuesta de los pobladores es muy concreta y con ella se garantizaría la realización del derecho a la ciudad, lo que la convierte en una propuesta realmente deseable, se trata del “plan habitacional de los pobladores”, un conjunto de soluciones acordes con sus necesidades, aquellas que la política habitacional estatal nunca ha tenido en cuenta.

Mediante este “plan habitacional” los pobladores se organizan para hacer una Gestión vecinal de la vivienda, aprovechando los mecanismos que ofrece la nueva política habitacional, por ejemplo, han constituido sus propias empresas de autogestión inmobiliaria social aprovechando un conocimiento que tienen desde mucho antes, y han logrado incluso la transformación de la institucionalidad política. De esta manera, los pobladores están reivindicando su derecho a la ciudad, con todos sus componentes y buscan reducir la pobreza, llegando a definirse a sí mismos como productores de ciudad y no como beneficiarios de programas sociales, conformando lo que la autora considera una nueva plataforma de acción y negociación.

Este puede ser un ejemplo claro de lo que Dierckxsens (2006)<sup>2</sup> planteaba como una economía en función de la vida que permite la vinculación de la economía formal con la economía real y logra supe-  
ditar la forma al contenido. Sólo queda una duda y es acerca de qué tan sostenible será este proceso en un mundo dominado por el salvaje capitalismo neoliberal, transnacional, y qué tanto podrá constituirse en una fisura que le abre la posibilidad a esos otros mundos posibles. Van nuestras apuestas por el fortalecimiento y multiplicación de este tipo de procesos.

---

2 Dierckxsens, Wim (2006). La transición hacia el postcapitalismo. El socialismo del siglo XXI. Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana C.A.

El cuarto texto, *De la protesta a la propuesta. Acción colectiva territorial y gestión de políticas en villas de Buenos Aires*, es escrito por Pablo Vitale, licenciado en Ciencia Política, doctorando en Ciencias Sociales y docente en la UBA. En su documento, hace un recuento del papel de los pobladores en la consecución de servicios públicos y equipamientos para sus barrios y busca centrar la atención en la manera en que las diferentes formas de acción colectiva consiguen incidir en la creación de políticas públicas y de provisión de infraestructuras en sus territorios. Se centra especialmente en el caso de la Villa 31 y 31 bis de Buenos Aires, primeros asentamientos de una población migrante, en un comienzo de hombres solos venidos de la Europa de entre guerras y luego de campesinos impulsados por un proceso de industrialización forzado, como en buena parte de América Latina. Lo que resulta muy interesante es, además del relato histórico que va avanzando, la construcción teórica que se va entretejiendo para mostrar como el papel del Estado y su desatención en la dotación de infraestructura y servicios públicos es una estrategia para construir segregación socioespacial que debe ser enfrentada por los habitantes con iniciativas de base territorial que, además de responder a necesidades urgentes, generan sedimentos institucionales y dejan sentadas secuencias de acción colectiva que se repetirán en diferentes casos. “La deficitaria provisión de equipamientos colectivos es entendida como una forma de producción de la segregación espacial urbana que es reproducida por el Estado y parcialmente resuelta por iniciativas territoriales”

Otra razón importante para analizar Villa 31 y 31 bis es la centralidad de su ubicación casi desde sus orígenes pero más actualmente, pues ha quedado en medio de barrios de altos ingresos y del centro financiero de la ciudad, con amplia infraestructura de comunicación y transporte y, justamente por eso, es más marginada y desatendida que las otras villas respecto a la prestación de servicios públicos y otros equipamientos como una clara estrategia de expulsión por parte del Estado por ser éste un sector de altísima valorización. El interés del Estado, supuestamente, es regularizar las villas y el de los habitantes obviamente también, pero queda la pregunta sobre si esa aspiración estatal cobijará estas dos villas y los habitantes lograrán consolidar su territorio de manera definitiva.

El quinto texto viene desde México D.F. y es escrito por la socióloga, profesora investigadora de la UAM-Iztapalapa, Ana Lourdes Vega. En *El hábitat popular en la periferia de la Ciudad de México*, la autora analiza algunas de las causas del acelerado proceso de expansión urbana de la ciudad de México, que tienen como consecuencias las ventas ilegales de terrenos, el desabastecimiento de servicios públicos, el congestionamiento e insuficiencia de vías, la falta de equipamientos y, sobre todo, la pérdida de suelo agrícola. Dentro de las causas analizadas están los cambios a la Ley Agraria y la colocación de una gran cantidad de créditos hipotecarios destinados a la adquisición de viviendas de interés social por parte del sector financiero que han incorporado suelo rural y ofrecen viviendas sin todos los servicios públicos, sin infraestructura, ni equipamientos. Sin embargo, estos créditos no llegan a las personas más pobres y estas personas terminan optando por comprar suelo rural y comenzar un asentamiento.

El documento inicia mostrando como los efectos del proceso de globalización de la economía en los últimos veinte años han dejado sus huellas en la periferia de la Ciudad de México, pues se han construido conjuntos urbanos de interés social en los municipios conurbados ampliando cada vez más la mancha urbana sin que al Estado parezca preocuparle los procesos sociales que están ocurriendo en esta parte de la periferia, como la destrucción del tejido social de las antiguas comunidades, ni los graves efectos de deterioro del medio ambiente. En este escenario son los propios pobladores los que invierten su tiempo y su trabajo para convertir tanto las viviendas estatales como las autoconstruidas en espacios habitables, cumpliendo una tarea que le correspondería al Estado mexicano y que, obviamente no está asumiendo.

El texto final, *As intervenções estatais para regularização de favelas e bairros populares: Integração, destruição ou reconfiguração dos urbanismos populares?* es escrito por Alex Ferreira Magalhães, abogado, doctor en Planeación Urbana y Regional y profesor del IPPUR/UFRJ.

En este documento Magalhães nos demuestra que las prácticas que han posibilitado la consolidación de las favelas de Rio de Janeiro funcionan exactamente como el urbanismo “científico” u oficial y por esto él las llama urbanismo popular, reconociendo a los diferentes agentes que intervienen en ellas y dejándolos hablar con sus propias voces, lo que le da un aire cautivador al relato. En el inventario

sobre prácticas que presenta se cuenta desde los inicios de la invasión o de los rellenos de tierra para recuperar un pantano y construir en él, de las reuniones de los habitantes para decidir dónde van las calles y cuál es el perfil de ellas, o como se deberían llamar, hasta de cómo iban surgiendo proyectos urbanos para construcción de los equipamientos o consecución de los servicios, tal y como se haría en el urbanismo oficial. Pero también de los mecanismos de control y de regulación al interior de la favela.

Magalhães también nos muestra cómo estos urbanismos populares empiezan a modificarse con la intervención del Estado y cómo surgen diferentes respuestas de los residentes a la postura dominante de los órganos estatales con el propósito de transformar profundamente las favelas, que consideran caóticas y desordenadas. Y tras esa caracterización, desconocer la actuación de los residentes y convertirlos en simples informantes de las irregularidades, sin derecho a opinar sobre el futuro de su calle, de su barrio, de su porción de ciudad. El documento finaliza dando pistas sobre cómo deben ser las políticas urbanas democráticas y emancipadoras a ser desarrolladas en las favelas, partiendo de la recomendación obvia, pero siempre necesaria, de respetar una forma de entender y de hacer ciudad, de comprender el orden y la organización que se da allí y de intervenir para mejorar, no para cambiar rotundamente, entre otras varias recomendaciones, dejándonos un abanico de procedimientos que bien pueden ser adoptados en otros asentamientos urbanos, siempre en busca de una justicia urbana y de una apuesta democrática de integrar la ciudad. Citando a Gonçalves, nos recuerda que en vez de adaptar las favelas a la legislación urbana, se debe sobre todo adecuar las leyes a la realidad social que las favelas definen, consejo aplicable para todos, o casi todos, los gobiernos de las ciudades latinoamericanas.

Este grupo de textos nos ha mostrado un recorrido teórico y aplicado por las periferias de cinco ciudades latinoamericanas construidas de manera espontánea respondiendo a la provocación de que, como grupo, debemos dejar una huella en el objetivo de conseguir ciudades incluyentes y los autores lo han hecho propiciando la toma de consciencia y con las acciones, con la investigación que adelantan y con la construcción social o colectiva de los procesos en los que han participado con las comunidades. Los autores que participaron

del evento pero cuyas memorias no pudieron quedar consignadas en este libro por el problema común que representa la consecución de recursos, también lo hicieron y lo siguen haciendo.

Retomando de nuevo el texto de la convocatoria, el ánimo no es el de dejar apenas una memoria escrita, sino seguir pensando en qué obras podemos participar, o cuáles podemos propiciar para alcanzar el objetivo de conseguir ciudades donde cada día exista menos diferencias en la calidad de vida entre un barrio y otro. La acción necesaria, como fundamento de la investigación implica proponer desde las comunidades y con las comunidades. ¿Hasta qué punto las iniciativas llevadas adelante desde la acción han conseguido romper el ciclo que determina la exclusión de los grupos sociales habitantes de sectores populares? Parte de la respuesta está en el no detenernos.



# **Construcción Social del Hábitat: experiencia investigativa, pedagógica y participativa en tres comunas de Medellín, Colombia**

---

María Cecilia Múnera López<sup>1</sup>

## **Introducción**

Los procesos de Construcción Social del Hábitat realizados en las comunas 1 - Popular, 2 - Santa Cruz y 8 - Villa Hermosa de la ciudad de Medellín son resultado de una propuesta conceptual y metodológica formulada por la Escuela del Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín, desde finales de la década del noventa, y de la demanda realizada por parte de organizaciones de base comunitaria, responsables de la formulación de los planes de desarrollo local para las comunas y por parte de la subdirección de política social y económica del Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Medellín - DAPM.

Los anteriores procesos fueron enmarcados en contratos interadministrativos entre la Universidad Nacional y el DAPM, formulados y aprobados como proyectos, y recibieron el apoyo de las organizaciones

---

1 Licenciada en Educación, Universidad Pontificia Bolivariana; Mg en Coopération au Développement, Université Libre de Bruxelles. Profesora Titular y Profesora Emérita de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora y directora de la línea de investigación Desarrollo y Participación del grupo Escuela del Hábitat – CEHAP.

sociales responsables de la coordinación de los Planes de desarrollo local, de la siguiente manera: Corporación Con-vivamos como ente cooperante en la Comuna 1 - Popular; Corporación para la Paz y el Desarrollo Social - Corpades, como cooperante en la Comuna 8 - Villahermosa y Corporación Cultural Nuestra Gente, en la Comuna 2 - Santa Cruz.

Los recursos de dichos proyectos fueron asignados a través de los mecanismos de Planeación local y presupuesto participativo, lo que significa que fueron las mismas organizaciones populares representadas en los Comités de gestión de los planes de desarrollo comunal, quienes decidieron la asignación de dichos recursos, para un tiempo inicial de cuatro meses en cada comuna.

Los procesos se concibieron desde su inicio como procesos de construcción colectiva de conocimiento y de formas de actuación, orientados hacia el reconocimiento de las lógicas del habitar humano, hacia la configuración de horizontes de sentido compartidos en torno a sus hábitats y hacia la formulación de estrategias, posibles programas, proyectos e intervenciones, para la transformación efectiva y adecuada de dichos hábitats. Así mismo, se estableció como prioridad el dejar capacidades incorporadas en los sujetos partícipes para que continuaran con los procesos, tanto en la dinamización y motivación de otros participantes, como en la gestión y en la puesta en marcha de los componentes estratégicos. Lo anterior implicó la concepción de una propuesta metodológica que involucrara componentes investigativos, pedagógicos y participativos, apoyada por mecanismos de interacción y comunicación permanentes.

En total participaron 20 animadores de la Comuna 1 - Popular; 10 dinamizadores de la Comuna 8 - Villa Hermosa; 13 animadores de la Comuna 2 - Santa Cruz y 15 invitados de la Comunas 3 - Manrique y del Corregimiento de Santa Elena.

El equipo académico interdisciplinar estuvo compuesto por dos economistas, dos trabajadores sociales, cuatro comunicadores, tres arquitectos y una licenciada en educación, además de contar con el acompañamiento de dos personas de apoyo logístico y administrativo.<sup>2</sup>

---

2 La coordinación académica y orientación general de los procesos estuvo a cargo de María Cecilia Múnera L y de María Clara Echeverría R, Profesoras Especiales y Eméritas de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín, y adscritas a la Escuela del Hábitat - Cehap, de la Facultad de Arquitectura.

## **Nociones fundantes**

La *Construcción Social del Hábitat* es ante todo un proceso social que apunta al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad a partir de la identificación de las lógicas del habitar humano y de la definición de horizontes de sentido para los hábitats, propuestos por los mismos habitantes en coordinación con otros actores; así mismo, se concibe como una metodología y se propone como una noción.

Como noción se nutre de las nociones de *hábitat del habitar* y de desarrollo comprendido como *Construcción socio cultural múltiple, histórica y territorialmente contextualizada*, que le dan contenido y orientaciones metodológicas.

### ***Construcción Social del Hábitat como proceso colectivo de configuración de horizontes de sentido en busca de territorios habitables***

La noción *Construcción Social del Hábitat* fue propuesta, al final de la década del noventa en el seminario permanente en hábitat, de la Escuela del Hábitat. Dicha noción surgió como aporte de la línea de investigación *Desarrollo y Participación*, a los asuntos del Hábitat y parte de la ya conocida noción de *producción social del hábitat* que fue planteada en la década de los 70 como resultado del reconocimiento del aporte de acciones individuales y colectivas de pobladores que mediante mecanismos de autoproducción sin fin de lucro, han dado respuesta a las necesidades habitacionales de la mayor parte de la población de bajos ingresos y, así mismo, han participado activamente de la producción de hábitats urbanos en la casi totalidad de ciudades en América Latina. Enrique Ortiz concibe la producción social del hábitat como:

Todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de auto-productores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro [...]. Las modalidades autogestionarias incluyen desde la autoproducción individual espontánea de la vivienda hasta la colectiva que implica un alto nivel organizativo de los participantes

y, en muchos casos, procesos complejos de producción y gestión de otros componentes del Hábitat (Ortiz, 2002).

La producción social del hábitat, según esta definición, comprende tanto los procesos individuales y colectivos *espontáneos* como aquellos organizados y realizados por los pobladores de los sectores de bajos ingresos que buscan mejorar sus hábitats y condiciones de habitabilidad. En estos procesos se realizan acciones de producción o mejoramiento de vivienda, infraestructura urbana, servicios públicos, entre otros; cuando estas acciones se realizan de manera colectiva se pueden observar formas de actuación que no buscan solamente la satisfacción de intereses particulares, sino que permiten manifestar valores humanos tales como la solidaridad la democracia, la equidad, la participación y la organización ciudadana.

La noción *Construcción Social del Hábitat* centra la atención en aquellos procesos organizados colectivamente y guiados por finalidades o intencionalidades explícitamente expresadas desde los mismos habitantes o pobladores y orientadas por una clara intencionalidad en términos de hábitat. Se conecta entonces con la pregunta: ¿Hábitat para qué y para quienes? ¿Qué tipo de hábitats son valorados por los habitantes? ¿Hacia dónde deben orientarse las transformaciones de los hábitats? Cuando se aborda el tema del hábitat desde las finalidades y horizontes de sentido, se relaciona directamente con el tema del desarrollo. Para aportar a la reflexión, se incorporan los avances conceptuales y propositivos de la línea de investigación nombrada, y consignadas en el texto: *Resignificar el Desarrollo* (Múnica, 2007) y se articulan dichas reflexiones con el tema del hábitat y el habitar humano.

En el texto citado se resalta las finalidades de los procesos de desarrollo, como asunto clave para identificar tres tipos de enfoques de desarrollo, entendiendo por enfoque el tipo de intencionalidad, atractor o foco que orienta o dirige el proceso. En el primer enfoque, concebido como desarrollo convencional, el *foco* o intencionalidad se centra en el crecimiento económico y la competitividad; el ser humano actúa como instrumento de dicho crecimiento. En el segundo enfoque o de Desarrollo a escala humana, la finalidad del desarrollo se centra en la satisfacción adecuada de las necesidades humanas; el ser humano se concibe como objetivo mismo del desarrollo. En el tercer enfoque comprendido como *Construcción socio cultural múltiple his-*

*tórica y territorialmente contextualizada*, las finalidades de los procesos de desarrollo pueden ser múltiples; éstas no están predeterminadas sino que se definen desde grupos humanos o comunidades abiertas y flexibles que se reúnen en torno a horizontes de sentido compartidos; éstos seres humanos organizados se constituyen en sujetos orientadores del desarrollo. Los horizontes de sentido definidos en este contexto, no excluyen la satisfacción sinérgica de las necesidades humanas, sino que dota tal satisfacción de significaciones particulares.

El tercer enfoque de desarrollo entendido como *Construcción socio cultural múltiple histórica y territorialmente contextualizada*, se propone como referente conceptual y metodológico para la Construcción Social del Hábitat, la cual se define en adelante como

Aquellos procesos intencionados de configuración y creación de condiciones de habitabilidad en territorios específicos donde participan diferentes agentes y se involucran de manera particular y privilegiada los habitantes de éstos, ya sea de manera directa o indirecta a través de sus representantes o líderes. Como intencionalidad, alude a unas dinámicas de desarrollo que, al incorporar a los habitantes y a la base social de los territorios específicos, corresponden al desarrollo entendido como construcción socio-cultural múltiple e involucran sus características. Dichas dinámicas de desarrollo están referidas al hábitat en su complejidad y diversidad, como tramas de vida humana, que se despliegan en la relación territorial indisoluble entre seres, espacio y tiempo. La construcción social del hábitat parte de la proyección y actuación directa de quienes lo habitan, sin desconocer la participación de otros actores provenientes del Estado, el capital, organizaciones de desarrollo social de carácter local o internacional y de la academia. Dicha construcción se relaciona más con proyectos colectivos altamente significativos para la población involucrada, que con el seguimiento de normas y orientaciones dadas por actores externos, con frecuencia marcadas por las lógicas del capital (Escuela del hábitat, 2011: 32).

A continuación se hará un esbozo de los contenidos básicos de las nociones de desarrollo como Construcción socio cultural múltiple histórica y territorialmente contextualizada y de hábitat del habitar, que son constitutivas de la construcción social del hábitat.

### ***Desarrollo como Construcción socio cultural múltiple, histórica y territorialmente contextualizada***

El texto a continuación es una síntesis de las características de esta comprensión del desarrollo, tomadas del texto *Resignificar el desarrollo* (Múnera, 2007: 108-197)

En la nueva manera de comprender el desarrollo el ser humano se concibe como un *sujeto*, es decir, como alguien que es capaz de asumir su existencia, reconociendo su pasado, siendo consciente de las condiciones de su presente y con capacidad de proyectar un futuro, retomando el significado del término latino *sub-jectum* que alude a la capacidad de lanzar hacia afuera y hacia adelante algo que subyace en el propio ser. Así mismo, se concibe con capacidad de construir su identidad, de reafirmar su libertad y de estar en permanente apertura e interacción con otros sujetos. El sujeto se plantea de manera integral, como ser físico, biológico, social, político, económico, afectivo, espiritual.

El ser humano, como sujeto, entra en interacción con otros sujetos a partir de la conexión que encuentra con ellos en asuntos significativos de su propia existencia; como seres humanos capaces de compartir significados a través del intercambio de ideas, se da la posibilidad de construir *horizontes de sentido* compartidos que les permite orientar acciones hacia finalidades comunes. El desarrollo, como proceso orientado hacia el logro de esas finalidades construidas colectivamente, adquiere sentido para quienes participan en los procesos y se distancia del desarrollo entendido exclusivamente como crecimiento económico. Se concibe como un proceso *dotado de sentido*, en la doble acepción del término: como un asunto que tiene dirección clara, y a la vez significado.

La conexión existencial entre sujetos individuales en torno a asuntos significativos, permite que se construyan los sujetos colectivos, que actúan en función de la realización y concreción de los horizontes de sentido compartidos. Esto implica la posibilidad de configurar nuevas comunidades, en donde se aprovecha la constitución primaria de lazos, que permiten la configuración de grupos humanos capaces de compartir significados desde sus formas de ser, de estar y de proyectar su existencia, y a sí mismo, de reconocer y valorar las diferencias entre ellos. La unidad que se logra a partir de la compren-

sión de un proyecto común, permite la auto-identificación de una común-unidad, que a diferencia de los *guettos* o neo-comunitarismos cerrados, se concibe como una figura abierta y a la vez móvil, que se construye y de-construye sin que se le asigne una existencia definida y una identidad permanente.

Las *nuevas* comunidades, que dan soporte al nuevo enfoque de desarrollo, se caracterizan por las diferencias entre sus miembros y no por sus similitudes como sucede en las comunidades tradicionales. La *diferencia* se valora como posibilidad de encontrar alternativas diversas a problemas comunes y cotidianos, a través de prácticas que se realizan en diversas regiones o culturas, o de propuestas innovadoras y creativas que surgen desde las capacidades y potencialidades de quienes participan, evitando la solución de dichos problemas a través de intercambios monetarios que resultan con frecuencia costosos.

Por otra parte, la aceptación de las diferencias y la inclusión de personas diversas en un grupo, implica aceptar que éstas puedan pertenecer a otros grupos o comunidades con otros horizontes de sentido diferentes, pero que en la mayoría de los casos no son excluyentes. Se plantea la posibilidad de establecer pertenencias “múltiples”, por parte de los individuos o sujetos; esta posibilidad significa que cada sujeto puede *ser y hacer parte* de diferentes proyectos sociales, constituyéndose él mismo, por su capacidad de comprenderlos de manera particular, en elemento articulador.

La constitución de redes sociales se logra desde los sujetos mismos, desde su capacidad de tener horizontes de sentido múltiples, los cuales al ampliarse se comparten con un mayor número de personas; así mismo, se observa la capacidad que se genera de dirimir las posibles contradicciones que se generan en la diversidad, en ámbitos micro o meso sociales, a través de un diálogo y comunicación interactiva directa.

La dialógica intercultural, e incluso la que se genera entre grupos con diferencias menos marcadas como las resultantes del género, generación, lugar de procedencia, estrato socio-económico, adscripción política, entre otras, permite entrar en la comprensión de las *lógicas* del otro (formas de pensar, de actuar, de representarse e imaginarse las realidades) o de lo otro, ver sus aspectos coincidentes y divergentes con sus propias lógicas y llegar a acuerdos a veces implícitos.

La aceptación y valoración de las diferencias en lo cotidiano permite relaciones humanas más *horizontales*, lo que va llevando a una forma de *democracia* que se plantea inicialmente en términos *sociales y culturales* más que políticos. El acercamiento humano a los otros y el fortalecimiento de un sentido de pertenencia grupal o comunitario múltiple, favorece el intercambio de bienes y servicios múltiples y el desarrollo de comportamientos solidarios, en los que la priorización de la resolución de situaciones de personas más vulnerables, aún por encima de la satisfacción de intereses propios, se convierte en prácticas corrientes. Estas prácticas van configurando las posibilidades de una *democracia económica* surgida desde la misma conciencia social y no impuesta por un régimen político. La necesidad sentida colectivamente de transformar esas situaciones sociales y de avanzar hacia horizontes de sentido compartidos, lleva a que se generen movimientos para la realización de acciones, modificación de normas y creación de otras nuevas, involucrando el ámbito de lo político y el de las instancias de política pública. Se culmina la dinámica con un tipo de *democracia política* construida desde las bases sociales y no desde las estructuras político-administrativas.

Involucrarse en la dinámica de este tipo de desarrollo como construcción socio cultural múltiple implica una posición no solo consciente sino libre por parte de los sujetos. La *libertad* se constituye en una característica y condición de estos procesos; se es parte de ellos como una manera de realizar su propia existencia y por su propio convencimiento.

Por otra parte, cada uno de los sujetos llega a los procesos con un conjunto de valores que mueven su existencia y son los que entran en diálogo o contradicción con otros valores. Este *ethos* involucra tanto los valores individuales, los asumidos grupal y culturalmente, como aquellos acordados universalmente, como son los Derechos Humanos ya establecidos.

Una de las características centrales de este nuevo enfoque de desarrollo es su distanciamiento de los paradigmas de conocimiento propios de la modernidad, que prioriza la comprensión de fenómenos regidos por la lógica formal y tiende a concebirlos de manera simple, mecanicista, lineal, cerrada, fragmentada, dual y disyuntiva, absoluta y homogénea aún en distintos contextos. El enfoque de desarrollo

sobre el cual estamos trabajando se fundamenta, por el contrario, en los principios orientadores del pensamiento complejo, que reconoce en los fenómenos la configuración de sistemas en donde sus componentes adquieren sentido en la medida en que interactúan entre ellos y están permeados por las dinámicas propias de los sistemas abiertos.

El desarrollo como proceso, se concibe dinámicamente como un sistema en donde interactúan elementos de diverso orden y que tienen que ver con los ámbitos de la naturaleza y la sociedad en que se encuentran inscritos. La relación de componentes naturales, económicos, sociales, culturales, políticos se comprende de manera *sistémica y sinérgica*; de esta manera la afectación de un componente particular tiene efectos en los otros, no de manera lineal y funcional sino sistémica; por eso el conocimiento de esas interacciones y la comprensión de las jerarquías que adquieren algunos elementos de los componentes en contextos socio históricos-territoriales particulares son necesarios para la dinamización de los procesos y la valoración de las implicaciones en la introducción de cambios. No es suficiente decir que un desarrollo es *integral* si no se asume la interdependencia de sus componentes. Por otra parte, comprender la sinergia implica saber que todo sistema dinámico, en este caso los procesos de desarrollo socialmente construidos, está sometido a variaciones y cambios conocidos como *emergencias*; el que un proceso de desarrollo sea *emergente* implica que la posibilidad de desorganización sea una constante que debe ser tenida en cuenta si se quiere mantener el sistema en el tiempo.

Asumir las dinámicas de desarrollo como un sistema abierto, nos permite retomar algunas de las características de éstos para encontrar alternativas de sostenibilidad en el tiempo, de dichas dinámicas. La auto-organización es una de las características centrales de los sistemas abiertos y tiene que ver con las finalidades de ellos; la finalidad de un sistema define la interacción de los elementos que lo constituyen. Así, un cambio en las relaciones entre unos elementos similares además de la introducción de nuevos elementos puede dar lugar a un sistema totalmente diferente; ahora bien, quien determina la finalidad de ese sistema puede controlar las relaciones que se establecen.

Cuando se plantea que el desarrollo como construcción socio cultural múltiple debe estar orientado desde las bases sociales, a partir de sus horizontes de sentido compartidos, consensuados o aceptados

en sus diversidades, significa que son las comunidades organizadas como sujetos colectivos conscientes y pensantes, como parte del mismo sistema, las que lo orientan. Por lo anterior se expresa un tipo de desarrollo *auto-dirigido* a diferencia del desarrollo convencional dirigido por parámetros impuestos por organismos externos a las localidades. Así mismo, se plantea la necesidad de establecer *auto-referencias* culturales e históricas significativas y positivas que permitan generar sentidos de identidad y de pertenencia al proceso y al grupo que lo orienta; lo anterior no significa cerrarse a propuestas del exterior que resulten interesantes y congruentes con las orientaciones concertadas.

El mantenimiento del proceso de desarrollo hacia las finalidades colectivas implica las posibilidades de *auto-regulación* interna a partir de mecanismos de seguimiento, evaluación y control, pero sobre todo con la incorporación de energía positiva o *neguentrópica* al sistema, que contribuye a nutrirlo. En términos prácticos, implica la realización de actividades que contribuyan a comprender las transformaciones de los ambientes internos y externos, a identificar variaciones en cada uno de los componentes o elementos importantes de éstos, a fortalecer los vínculos entre los seres humanos involucrados en los procesos, a revisar la pertinencia de las finalidades propuestas cuando hay cambios significativos en los contextos, entre otros. Por otra parte, cuando se presentan energías negativas o *entrópicas* al sistema que ponen en riesgo su finalidad y sentido, el mismo sistema tiene la capacidad de *auto-organizarse*.

Correlativas a las características anteriores se plantea la *auto-producción relativa* que alude a la posibilidad de utilizar recursos propios y las potencialidades endógenas, para mantener la dinámica del desarrollo; lo anterior, sin negar el aprovechamiento de elementos exógenos cuando sea necesario. Por otra parte, se incorpora una concepción de la economía ampliada, como economía *comprehensiva*, en donde se tienen en cuenta y se valoran los múltiples recursos e intercambios posibles en una sociedad, privilegiando los recursos no convencionales y los intercambios no monetarios.

Una de las características centrales de la nueva comprensión del desarrollo es su carácter territorial. Se parte de la comprensión del territorio como espacio semantizado, por lo tanto culturizado y normatizado por distintos sujetos y actores que establecen territoria-

lidades positivas y negativas, que lo marcan, delimitan, establecen usos y significaciones. El territorio se plantea como lugar en el que se habita; por lo tanto alude a múltiples espacios que se marcan, se significan, en donde se interactúa con otros y con la naturaleza, desde donde se comprende el *mundo*, que contiene memorias, que se ama (*topofilia*), que se teme (*topofobia*), que se duele (*topodolo*); estas características en su conjunto constituyen un referente, punto de partida de realización y punto de llegada de los procesos de desarrollo. Las dinámicas del desarrollo en el nuevo enfoque se establecen a partir de la identificación de las lógicas de los territorios, con sus componentes materiales y simbólicos.

Por último se plantea que el desarrollo como construcción colectiva, articula los ámbitos micro y macro social y territorial; si bien se parte de las lógicas propias de los ámbitos micro social y territorial, los procesos de desarrollo no se restringe a ellos; por el contrario, se considera elemento central la articulación con escalas territoriales mayores, para evitar el *endogenismo*. En esto radica la diferencia entre el tradicionalmente llamado *desarrollo* comunitario y la posibilidad de plantear procesos de desarrollo para la sociedad en su conjunto desde los ámbitos micro.

Se trata de articular los distintos procesos a partir de la identificación de elementos afines en los horizontes de sentidos propuestos en dinámicas particulares y en la posibilidad de configurar horizontes de sentido comunes para todos. No se trata por lo tanto de partir de visiones de sociedad, objetivos o metas establecidos de manera hegemónica por instancias de poder, exógenas a las dinámicas sociales particulares. Tampoco significa que los territorios se aislen de las dinámicas globales; por el contrario, se plantea la necesidad de establecer mecanismos de articulación con ellas, de manera que se logren beneficios de éstas en lo micro, y a su vez sean impactadas, en términos positivos, por las dinámicas locales.

Las anteriores características del desarrollo, como construcción socio cultural múltiple histórica y territorialmente contextualizada, son las que se incorporan y dinamizan la construcción social del hábitat.

### ***Hábitat como tramas del habitar***

Hábitat como campo de conocimiento, se considera en construcción, y ha sido el asunto central de indagación realizado por la Escuela del Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín; desde allí, se han propuesto nociones y aproximaciones a su comprensión. Para los procesos de construcción social del hábitat, se incorporan las reflexiones y aportes realizados por la profesora María Clara Echeverría R, adscrita a dicha Escuela.

Para comenzar, se parte de la comprensión de hábitat como trama de vida:

Hábitat alude a la trama relacional de la vida humana esencial al desenvolvimiento y realización de la existencia, gestada en la relación indisoluble entre: seres, espacios y tiempos. Involucra la construcción simbólica, material, funcional y social del espacio, desde las distintas formas del habitar, como campo de encuentro entre lo social, la socialidad y la individualidad (sociedad, etnias e individuos). Reconocer hábitat desde el habitar implica pensarlo desde la diversidad de sujetos individuales y colectivos, con sus sentidos existenciales, móviles e intereses, necesidades, vacíos, movimientos, recorridos, expresiones, usos y materializaciones; quienes, en su condición de habitantes, realizan o requieren realizar sus sentidos ontológicos, al establecerse y concretar sus sistemas de vida en el espacio. Es preciso considerar el espacio existencial y vivencial y el derecho que debe garantizarse a los habitantes como sujetos individuales o colectivos a enaltecer sus propias memorias y significaciones, a responder a sus propias condiciones, circunstancias e imaginarios; y a establecer sus propios hábitos y rituales en el despliegue de sus vidas cotidianas, lo cual entraña un campo de tensiones entre los órdenes y juicios estéticos y morales (Escuela del Hábitat, 2011: 45).

Esta comprensión de hábitat como tramas de vida que se configuran a partir del habitar humano involucra múltiples dimensiones de la realización humana como la físico-espacial, ambiental, económica, social, política, simbólica. A su vez, enfatiza en el ser humano como sujeto individual y colectivo “cuya cualidad esencialmente humana es, precisamente, la de habitar” (Escuela del Hábitat, 2013: 64). Siendo el habitar el elemento constituyente del hábitat, es importante tener presente que

Se habita desde nuestra condición de seres en busca de la realización de nuestros sentidos profundos esenciales; desde nuestra condición fisiológica dotada de corporeidad, en busca de la continuación de la fuerza vital que nos explica; desde aquella condición social dotada de memoria colectiva en busca de proyección histórica; desde nuestra condición de individualidad en busca del reconocimiento y realización de nuestra particular existencia; desde nuestra condición operativa y material intrínsecamente ligada a nuestra búsqueda de realización técnica y de construcción simbólica; y desde nuestra condición metafísica como expansión de la misión de fuerzas indescifrables del cosmos al cual estamos universalmente ligados (Echeverría, 2004: 31-32).

Las distintas formas de habitar producen diferentes hábitats que pueden ser observados de manera concreta: “El hábitat comprende el entorno, los trayectos, tramas y materialidades que estructuran; sistemas de organización y formalización social, cultural, institucional, económica, ecológica y política del habitar, el cual es vivido cotidianamente y es aprehensible por los sujetos que lo habitan” (Escuela del Hábitat: 2013: 67). En la medida en que, por el habitar, se usan los espacios, los elementos del hábitat se van materializando, dejando trazos y elementos observables y tangibles.

Por otra parte, si bien existen elementos que pueden ser observables en los hábitats y que develan las formas de habitar de habitantes individuales y de diferentes grupos de habitantes, hay otros elementos que no son tan claramente observables y que se refieren a los elementos significacionales y simbólicos, como los plantea Echeverría:

Los habitantes en sus prácticas aplican habilidades propias (creación y desarrollo de útiles, técnicas y tecnologías físicas o sociales) en su encuentro en el tiempo, en el espacio y en la materia, configurando funcional, organizacional, simbólica, material, vivencial e imaginariamente su espacio, en tanto hábitat, e instauran una serie de hábitos (ritmos, rutinas, redes, relaciones, circuitos, trayectos, centros, entre otros) desde su esfera individual o grupal. Mientras el espacio va siendo habituado, al ser marcado, dotado de sentido y significado, en tanto territorio, los ritmos y códigos que se van estableciendo, terminan perteneciéndole y constituyen- do sus memorias y sentidos propios (Echeverría, 2009: 59).

Ahora bien, los órdenes simbólicos, significacionales y sociales se establecen simultáneamente con otros órdenes tales como los órdenes político, institucional y económico; de esta manera

La posibilidad de realización de lo cotidiano y de las socialidades no sólo remite a éstos últimos en sí mismos sino que lo hace dentro de una relación de interdependencia con los otros órdenes, comunicando lo simbólico, con lo cultural, lo social, lo económico y lo político (Escuela del Hábitat, 2013: 65).

Por otra parte, es importante tener presente, que si bien existen elementos que permanecen en los hábitat, como expresiones de las formas de habitar, la manera compleja como se configuran dichos hábitats hace que estos no puedan ser pre-establecidos, delimitados ni mucho menos considerados estáticos; se modifican en el tiempo y se reconfiguran con la recomposición de habitantes y en la interacción de escalas territoriales.

La expansión (o contracción) del hábitat no es pre-delimitable (ej. por determinado barrio o asentamiento), se deriva de la trama de relaciones que cohesiona el territorio desde las acciones del habitar; así, las dinámicas que implica no son sólo endógenas ni reducidas a determinado espacio físico o administrativo, sino que son las que correspondan con la coexistencia simultánea en determinado territorio de dinámicas de orden local tanto como regional o global, y que constituyen esos factores del relacionamiento territorial desde los que se van estableciendo límites y sentidos asociados a determinadas formas de habitar [...] el hábitat no se limita a la casa, al vecindario o al barrio (Echeverría, 2009: 24-25).

Esta idea es complementada de la siguiente manera:

No sólo se habita en un lugar, sino que se habita en todo el tejido espacial en el que nos desenvolvemos, el cual se expande y contrae en función del sistema de relaciones que tejemos; [...] en un mismo lugar coexisten y se encuentran múltiples fuerzas y lógicas derivadas de distintas escalas [...] De allí que pensar hábitat implica reconocer la simultaneidad y proyectar las redes en, y desde, las que simultáneamente se desenvuelve el ser, el vecindario, el barrio y la comuna, en términos de sus relaciones con y en los territorios vecinos y la ciudad, y en términos de comprender la significación

micro, local, urbana o regional, nacional y global de cada territorio. (Escuela del Hábitat, 2013: 65).

Según lo expuesto hasta el presente, se puede deducir que existen unos elementos propios y correlativos al hábitat y al habitar humanos que interactúan entre sí, que se corresponden, se retroalimentan y reproducen tales como los habitantes, los hábitos, los hábitos entre otros.

Habitantes, prácticas de habitar, habitaciones, hábitos, habilidades y hábitos, como asuntos menos abstractos, se expresan en una existencia cotidiana concreta, individual y grupal, en la cual pueden identificarse condiciones de vida específicas, tejidos sociales, económicos y culturales, condiciones ambientales y conformaciones espaciales. [...] Allí son legibles tramas, códigos y ritmos sociales y culturales, organizacionales, institucionales y políticos; materialidades y espacios construidos, geográficos y ambientales; rutinas, tiempos, usos, actividades; funciones, técnicas y sistemas tecnológicos asociados a la construcción social y material de su propio hábitat (Escuela del Hábitat, 2013: 66-67).

Ahora bien, la diversidad de hábitats derivada de distintas formas de habitar conlleva la necesidad de establecer, reconocer y hacer valer marcos normativos que la protejan. Es por lo tanto imperativo al habitar humano según Echeverría:

Propender por el reconocimiento, realización, no violación, sanción y restitución del derecho a la ciudad (y al espacio en la ruralidad, según sea el caso), del derecho a la vivienda digna y del conjunto de derechos inherentes a éstos: al suelo rural o urbano dotándose de un lugar apropiado para habitar con estabilidad y seguridad de tenencia, a la protección como moradores, al reconocimiento de su patrimonio tangible e intangible, a desenvolver diversas formas de ocupación, producción y propiedad, al agua y los servicios, a la flexibilidad de los sistemas de acceso a recursos financieros, a la información y a la asesoría técnica, a la participación, a la libre expresión en la constitución de su propio espacio y al despliegue de diversos usos y actividades desde la particularidad de las diversas prácticas del habitar el espacio. (Escuela del Hábitat, 2011: 45).

### ***Enfoque pedagógico de la construcción social del hábitat***

Los elementos centrales de la propuesta pedagógica se retoman del texto *Elementos para el diseño de estrategias pedagógicas* (Múnera, 1989)

El enfoque pedagógico de la construcción social del hábitat, plantea la educación como un proceso integral de formación y capacitación que tiene en cuenta la asimilación y producción de conocimientos, valores, habilidades y destrezas, a partir de la potenciación de las capacidades de los sujetos partícipes en el proceso y del aprovechamiento de las condiciones socio-históricas de éstos.

Los procesos formativos y cognoscitivos se conciben como una construcción colectiva a partir de diálogos de saberes múltiples acumulados y producidos, a partir de las experiencias particulares de los sujetos, de sus vivencias, de sus horizontes de significación, del relacionamiento con los contextos territoriales, sociales, culturales, políticos; estos procesos a su vez se orientan hacia la transformación de sus propias realidades, en función de la definición de horizontes de sentido que se configuran a través de las interacciones entre los sujetos, y entre estos y sus contextos.

### ***Elementos estructurantes de la propuesta pedagógica para la construcción social del hábitat***

Si bien la propuesta pedagógica para la construcción social del hábitat se define a partir de los procesos mismos en las localidades, ella retoma insumos propuestos desde distintas tendencias pedagógicas reconocidas en los ámbitos de la educación formal y no formal, (Colectivo de autores, 1996) de los cuales se extraen los siguientes elementos:

#### ***El proceso educativo se centra en los sujetos***

La pedagogía que se propone enfatiza en los procesos vivencial y significativos de los sujetos, en sus emociones, sensaciones, vivencias, comprensiones de su propia experiencia, de sus realidades y contextos, y en la posibilidad de intercambio comunicacional con otros sujetos. Se trata de generar expectativas, motivaciones, habilidades y destrezas en ellos para involucrarlos de manera activa

en la interpretación y explicación de sus realidades y en contextos histórico-territoriales, para incidir en su transformación teniendo en cuenta las condiciones de posibilidad para ello. Así mismo, se procura incrementar sus capacidades para comprender, asimilar y valorar críticamente la sociedad, a partir de sus propios criterios, juicios y razonamientos, y del acumulado que traen como legado cultural. Los participantes (docentes-discentes) se conciben como sujetos activos que aportan nuevos conocimientos.

*El conocimiento se concibe como un proceso de construcción social que implica la configuración de sujetos colectivos*

El conocimiento como proceso de construcción social implica reconocer condiciones culturales, circunstancias, intereses de conocimiento y de transformación. Para ello se tiene en cuenta el conocimiento acumulado en la sociedad, no como un asunto estático y para asimilar, sino como insumo que se pone al servicio de la transformación de ésta.

La producción de conocimientos, valores, destrezas, habilidades, métodos y posibilidades de transformación implica la configuración de sujetos colectivos, a partir de la interacción de los sujetos individuales entre sí, mediante el *diálogo de saberes* y la comunicación activa en contextos sociales específicos con formas culturales concretas, por lo que es importante generar espacios adecuados para el encuentro intersubjetivo.

*Para lograr un intercambio adecuado se tiene en cuenta diferentes formas de lenguajes, razonamientos, experiencias y modos de apropiación del conocimiento*

La construcción colectiva del conocimiento y el diálogo de saberes implica entrar en el mundo del otro, de lo otro y diferente. Requiere comprender las distintas formas de aproximación a las realidades, las formas de razonamiento, las experiencias particulares de los distintos sujetos involucrados en el aprendizaje, y sobre todo el reconocimiento de distintas formas de lenguaje.

Ahora bien, el reconocimiento y comprensión de las diferencias es un paso para lograr la construcción de un lenguaje común y particularmente la apropiación del lenguaje técnico-científico que permita intercambios cognoscitivos en ámbitos territoriales mayores y sobre todo la posibilidad de tener incidencia efectiva en los ámbitos políticos en donde se dirimen las transformaciones de las realidades. Se pretende generar capacidades para la participación activa en agendas políticas públicas, de carácter municipal, regional, nacional e internacional; de esta manera la interacción entre los distintos sujetos se concibe como un fin en sí mismo.

*La interacción contribuye al aprendizaje colectivo y a la relación dialógica entre el conocimiento acumulado y el nuevo que se produce*

El conocimiento se concibe como un proceso móvil, resultante del intercambio entre el medio natural, social y cultural y los sujetos. Se parte de la comprensión que *todos aprendemos de todos* y sobre todo de aquello que realizan en conjunto; de esa manera, las prácticas se convierten en un asunto esencial.

*Se retoma el principio pedagógico del aprender haciendo*

Los procesos de conocimiento así como los formativos, le conceden a las prácticas una función básica. Se trata de aprender a partir y desde las experiencias propias, tanto individuales como colectivas; el contacto directo con las realidades y con sus posibilidades de transformación contribuyen tanto a la adquisición de conocimientos sobre dichas realidades y sobre los sujetos actuantes en ellas, como a la toma de conciencia del requerimiento de destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes para lograr los cambios.

*Se propende hacia un aprendizaje significativo y de utilidad tanto para los sujetos individuales como colectivos*

El aprendizaje solo se establece de manera permanente cuando este resulta significativo; para ello en la construcción social del

hábitat, dicho aprendizaje se organiza por núcleos de conocimiento, que si bien son preestablecidos de manera genérica con anterioridad, se van precisando y organizando de acuerdo con los asuntos de interés que van surgiendo en el proceso; éstos se van articulando al conocimiento global adquirido, evitando el fraccionamiento de dicho conocimiento.

*Se incorpora la concepción lúdica del aprendizaje*

Para que un aprendizaje sea significativo y permanezca en el tiempo, debe incorporar el disfrute en su proceso, tanto por los conocimientos que se van adquiriendo, como por las capacidades múltiples que se generan. No se trata de un asunto recreacional, aunque en ocasiones se utilizan distintas técnicas de trabajo en grupo y dinámicas interactivas que contribuyen al aprendizaje, al relacionamiento intersubjetivo, y a la mejor comprensión de las realidades concretas.

*Se enfatiza en la re-organización de las estructuras cognitivas*

En los procesos cognitivos y formativos se privilegia el reconocimiento de estructuras de conocimiento previas, a partir de las cuales se genera los mecanismos de *agregación*, es decir, de adición de nuevos conocimientos que complementan, reorganizan y le dan sentidos diferentes a los conocimientos que ya se poseen, y de *ajuste* que consiste en adecuar el conocimiento que ya se tiene a situaciones particulares. Eventualmente se utiliza el mecanismo de *nueva estructuración*, cuando se requiera incorporar conocimientos totalmente nuevos.

*El docente se concibe como un orientador y facilitador*

El cuerpo docente se concibe como un grupo de sujetos con conocimientos y experticias que ponen a disposición del proceso educativo. Al igual que los participantes como cuerpo discente, también participa del proceso de aprendizaje, en particular el que se adquiere sobre las realidades concretas, a través de los reconocimientos de los hábitats en distintas configuraciones territoriales y del diálogo intersubjetivo permanente. Su función consiste en orientar el proceso pedagógico e

investigativo de manera flexible y en contribuir a la organización del conocimiento obtenido a través del reconocimiento directo de las realidades; así mismo cumple una función de interlocución y regulación entre los sujetos y actores involucrados para facilitar los acuerdos en la construcción colectiva del conocimiento y posteriormente de propuestas de transformación de las realidades. Por otra parte los docentes contribuyen a elevar el nivel de conciencia social, cultural, ambiental y política de quienes habitan directamente en los territorios, para transformarlos en función de horizontes de sentido compartidos, que se adquieran a través del mismo proceso educativo.

### *Los procesos pedagógicos requieren de posiciones éticas*

La definición y acuerdos sobre pautas de trabajo colectivo se va dando a través del proceso; se considera un resultado, más que un punto de partida; de esta manera se incorporan progresivamente un conjunto de valores, tales como la responsabilidad, la honestidad, el compromiso individual y colectivo, el respeto y valoración por las diferencia, la lealtad y discreción, entre otros.

### *Se propende hacia la autorregulación y proyección del conocimiento*

Con los valores involucrados se logra progresivamente la adquisición de mecanismos de *autorregulación y proyección del conocimiento*, que permiten que los conocimientos adquiridos sean multiplicados en contextos micro-territoriales, como barrios o núcleos. Se trata de que cada sujeto avance en procesos de transformación de sí mismo, como un paso necesario para la transformación de la sociedad. Implica que cada uno se descubra y potencie sus capacidades y las ponga en acción en sus contextos inmediatos y progresivamente en la escena política pública. Se busca transformar estructuras políticas y sociales, pero también estructuras mentales rígidas, inflexibles y dogmáticas, en la búsqueda de estructuras dinámicas, ágiles y dialógicas que permitan acciones transformadoras.

### *Objetivos del proceso pedagógico*

Por objetivos del proceso pedagógico para la construcción social del hábitat, se entienden las apuestas significativas de transformación tanto de los sujetos involucrados en los procesos, como de las realidades en las que éstos se encuentran. De esta manera se pueden señalar macro objetivos relacionados, en primer lugar, con la sociedad en su conjunto y con los sujetos del proceso pedagógico; en segundo lugar, macro objetivos relacionados con los múltiples aprendizajes, desde la perspectiva del ser, el ser en relación, el saber, el hacer y el sentir.

### *Objetivos relacionados con la sociedad en su conjunto y con los sujetos*

Con respecto a los objetivos relacionados con la sociedad en su conjunto se destacan dos tipos:

- Objetivos que apuntan a identificar aspectos de la cultura que se consideran válidos en términos de conocimientos, valores, destrezas, técnicas y tecnologías, que hacen parte del legado cultural e histórico de la sociedad particular, para fortalecerlos y difundirlos.
- Objetivos que propenden por la creación y aportes de elementos nuevos, en los campos del conocimiento, los sistemas de valores, las técnicas y tecnologías y la adquisición de destrezas y capacidades, que apuntan a la transformación de procesos en la sociedad.

El logro de estos objetivos supone un conocimiento crítico de lo que existe en la sociedad y una voluntad de aportar nuevas alternativas y parámetros para el desarrollo de ésta, lo que implica la interacción de diferentes miradas que involucra, a su vez, la participación de distintos actores.

La participación de los distintos actores en las dinámicas de transformación de la sociedad requiere el señalamiento de objetivos pedagógicos con respecto a ellos.

De manera similar a los objetivos relacionados con la sociedad, se pueden identificar dos tipos de objetivos con relación a los sujetos:

- Objetivos formativos que se refieren al conjunto de valores, aptitudes, capacidades, destrezas, formas de sentir y de relacionarse que se pretende adquirir, reforzar, cuestionar, y transformar a través del proceso pedagógico.
- Objetivos cognoscitivos que son aquellos referidos al conjunto de conocimientos de carácter teórico-práctico que se pretende producir o asimilar a través del proceso pedagógico y que están relacionados con la asimilación de producciones sociales acumuladas pertinentes y concurrentes a los objetivos requeridos por los sujetos en formación en un contexto socio histórico particular, o bien, a la producción de conocimiento nuevo a través de indagaciones, estudios e investigaciones, para responder a los requerimientos de dichos contextos.

### ***Objetivos relacionados con múltiples aprendizajes inherentes al enfoque de Construcción Social del Hábitat***

Un segundo grupo de macro objetivos tiene que ver con los cuatro pilares de la educación que a su vez aluden a los aprendizajes múltiples explicitados en Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI presidida por Jaques Delors (Delors, 1996). Según este informe:

La educación a lo largo de la vida se basa en cuatro pilares: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos, aprender a ser [...] Mientras los sistemas educativos formales propenden a dar prioridad a la adquisición de conocimientos, en detrimento de otras formas de aprendizaje, importa concebir la educación como un todo (Delors, 1996: 34).

Es importante aclarar que estos aprendizajes se conciben de manera articulada y sistémica en función de los objetivos enunciados inicialmente. Por otra parte, la aplicación de los denominados “pilares de la educación” a la construcción social del hábitat, tiene repercusiones importantes, pues implica la transformación de proce-

ses educativos tradicionales y la toma de conciencia sobre los requerimientos de formación y capacitación específicos para los contextos socio-históricos y territoriales.

A continuación se retomará la aproximación de cada tipo de aprendizaje extraído del informe referenciado, complementado con la manera como dicho aprendizaje se ha aplicado a la construcción social del hábitat en las tres comunas de Medellín.

### *Aprender a Ser*

Aprender a ser para que florezca mejor la propia personalidad y se esté en condiciones de obrar con creciente capacidad de autonomía, de juicio y de responsabilidad personal. Con tal fin, no menospreciar en la educación ninguna de las posibilidades de cada individuo: memoria, razonamiento, sentido estético, capacidades físicas, aptitud para comunicar. (Delors, 1996: 34).

La Construcción Social del Hábitat implica la configuración de sujetos individuales y colectivos, lo que implica procesos de concientización, construcción de identidades, construcción de horizontes de sentido para la vida, formas de relacionamiento con *lo otro*.

Aprender a ser, implica una valoración de aquellas capacidades, destrezas, actitudes, aptitudes y valores que contribuyen a la construcción colectiva y también al desarrollo de sí mismo.

Entre los valores que se han destacado en los procesos de construcción social del hábitat se pueden enunciar: la equidad, la alteridad, el respeto y la valoración de la diferencia, la valoración de los componentes naturales, la responsabilidad en el manejo de los bienes públicos, la búsqueda de la justicia social y de la calidad de vida de la población. Se trata de formar ciudadanos libres y promover valores democráticos, de tolerancia y de compromiso con los deberes civiles y los derechos humanos.

### *Aprender a vivir juntos - aprender a relacionarnos*

Aprender a vivir juntos desarrollando la comprensión del otro y la percepción de las formas de interdependencia -realizar proyectos

comunes y prepararse para tratar los conflictos- respetando los valores de pluralismo, comprensión mutua y paz (Delors, 1996: 34).

La construcción social del hábitat, como su nombre lo dice, se refiere a la posibilidad de realizar construcciones colectivas en distintos términos: en términos de conocimiento; de comunidad (como colectividad agrupada en torno a horizontes de sentido comunes); de formas de interacción social (lenguaje, comunicación, instancias organizativas, normatividades...); de hábitat a partir de las lógicas del habitar humano (implica reconocer dichas lógicas y valorarlas en sus potencialidades y dificultades); de proyecto colectivo de sociedad (a partir de horizontes de sentido particulares que entran en diálogo y permiten la configuración de horizontes de sentido más amplios y envolventes), entre otros.

### *Aprender a conocer*

Aprender a conocer, combinando una cultura general suficientemente amplia con la posibilidad de profundizar los conocimientos en un pequeño número de materias. Lo que supone además: aprender a aprender para poder aprovechar las posibilidades que ofrece la educación a lo largo de la vida (Delors, 1996: 34).

En la construcción social del hábitat el aprendizaje juega un papel fundamental, pero más aún el re-aprendizaje que implica nuevas formas de aprehender y comprender las realidades para, desde allí, transformarlas en función de horizontes de sentido compartidos colectivamente.

Los procesos de aprendizaje en este contexto se fundamentan en distintas premisas:

- El conocimiento se construye de manera colectiva, lo que implica diálogos de saberes que involucra entre otros:
  - ❑ Diálogo entre los saberes científicos o académicos y los saberes “populares”, los ancestrales y aquellos acumulados por la experiencia.
  - ❑ Diálogo interdisciplinar: implica el abordaje articulado desde distintas disciplinas o ciencias de fenómenos, que no pueden ser comprendidos desde una sola de ellas.

- ❑ Diálogo intercultural: significa la capacidad de comprender las realidades desde diversas visiones de mundo, paradigmas de conocimiento y formas de relacionamiento entre los seres humanos y entre estos y los elementos de la naturaleza.
  - ❑ Diálogo intergeneracional e inter-géneros: este diálogo no se excluye de los anteriores, pero los matiza con la percepción e interpretación de las realidades desde las perspectivas de género y generación.
  - ❑ Diálogo entre el conocimiento individual y el conocimiento colectivo: la manera como el individuo va construyendo su propio aprendizaje entra en diálogo con la manera como otros individuos lo van haciendo; así mismo, con resultados y síntesis grupales que van configurando *verdades* que más que absolutas se conciben como acuerdos colectivos
  - ❑ Diálogo interinstitucional: la manera como el conocimiento es abordado por individuos adscritos a distintas instituciones y comprometidos con sus intereses, misiones o visiones del mundo, genera especificidades, percepciones de asuntos, comprensión de particularidades de algunos los fenómenos, puntos de vista, etc., que no se lograrían si no se tuviera dicha pertenencia o adscripción institucional.
- El conocimiento se construye y refuerza con el contacto directo de las realidades a conocer.
  - La construcción social del hábitat requiere el reconocimiento de las propias realidades, particularmente de los territorios, en clave de hábitat; el lugar de enfatizar en conceptos y teorías se trata de reconocer sus propias formas de habitar.
  - El conocimiento se refiere a realidades complejas, para lo cual se requieren nuevos paradigmas de conocimiento o por el contrario antiguos que se revalorizan por su pertinencia y aplicabilidad. Entre ellos se pueden nombrar algunos de orden práctico, filosófico y epistemológico.

Entre los primeros se pueden nombrar los que se derivan de las llamadas epistemologías populares que valoran los acumulados de

conocimiento a partir de un “saber hacer”, que perdura y se transmite de generación en generación, principalmente por vía oral.

En los segundos paradigmas se pueden incorporar las cosmovisiones ancestrales del mundo y del Universo que se desprenden de sabidurías tradicionales que tienen miradas holísticas e integrales de las realidades lo que implica formas alternativas y diversas para su transformación.

Con relación a los paradigmas epistemológicos, se resalta la comprensión de la limitación de los paradigmas de conocimiento propios de la modernidad centrados en la lógica formal y que involucra las lógicas lineales, duales y mecánicas propias del positivismo. Se reconoce la necesidad de acudir a nuevos paradigmas de conocimiento que den cuenta de la complejidad de las realidades cuando se las delimita en el campo del hábitat y de los fenómenos territoriales. Los paradigmas de la Complejidad y en particular los principios del “Pensamiento Complejo” enunciados por Edgar Morín contribuyen en esta dirección (Morin, 1990).

### *Aprender a hacer*

Aprender a hacer a fin de adquirir no sólo una calificación profesional sino, más generalmente, una competencia que capacite al individuo para hacer frente a gran número de situaciones y a trabajar en equipo (Delors, 1996: 34).

En la construcción social del hábitat, el principal aprendizaje desde la perspectiva del hacer se relaciona con la construcción colectiva del hábitat, que termina siendo un resultado de los múltiples aprendizajes expuestos y que se refiere al conjunto de construcciones tanto simbólicas como materiales.

Como construcción colectiva se resalta el aprender a definir y a proyectar colectivamente horizontes de sentido. Este aprendizaje se relaciona con procesos de planeación que por sus características se distancian de los convencionales en varios sentidos; entre ellos se pueden señalar:

- La combinación creativa y pertinente de distintos métodos de Planeación, privilegiando aquellos que permiten la participación activa de los miembros involucrados en los asuntos y afectados por los resultados.

- El enfatizar en un manejo “artesanal” de los métodos, es decir cercano y comprensivo a la población involucrada, más que en uno técnico y poco aprehensible.
- La comprensión de los horizontes de sentido -que en términos de la planeación estratégica equivaldría a la *visión o imaginario de futuro*- como una emergencia del proceso y no como una actividad que realiza el grupo planificador al inicio del proceso.
- El entender la planeación como un proceso permanente en lugar de uno, cuyas fases se terminan y se cierran. Las fases se entienden de manera sistémica y no lineal; así, cada fase del proceso contiene de manera implícita o explícita las otras fases.

El aprender a hacer, en la construcción social del hábitat y en los procesos de planeación del territorio no se limita a las acciones materiales; también se refiere a los procesos internos en cada individuo en su tránsito a su configuración como sujetos, a las prácticas de comunicación y participación, a sus acciones como líderes y representantes de habitantes, a las interacciones en ámbitos políticos, sociales, culturales, entre otros.

Por otra parte, el aprender a hacer no se limita a una forma de aprendizaje sino que se constituye, de cierta manera, en un fundamento de todos los aprendizajes, teniendo presente que la mejor manera de aprender es “aprender haciendo”.

### *Aprender a sentir y a desear*

El aprender a sentir y a desear no fue incluido como aprendizaje por la Comisión de la UNESCO; surge como propuesta desde la Escuela del Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia, y se incorpora en los distintos procesos educativos, tanto de carácter formal como no formal, incluyendo el adelantado en la construcción social del hábitat.

Su incorporación responde a la comprensión de que se desea lo que se valora como un bien y por lo tanto genera beneficios; ahora bien, nuestros deseos y sentimientos están atravesados por parámetros culturales y por dinámicas que se desprenden e imponen desde las estructuras de la sociedad, marcadas por las lógicas del consumo y el beneficio económico. Revertir la dinámica del deseo a poseer bienes materiales, por encima de los bienes sociales y comunitarios implica procesos de

aprendizaje, sin que existan métodos probados para obtener resultados contundentes; no obstante no se excluyen como posibilidades reales si se establecen nuevos criterios de valoración; entre ellos se destacan:

- Transformar el sentimiento de impotencia por el de capacidad y asertividad
- Cambiar la sensación de incertidumbre por la de múltiples posibilidades
- Estar más dispuestos a la construcción de alternativas que a las acciones reactivas.
- Valorar el sentido de las acciones más que los logros particulares
- Valorar la dificultad y el trabajo, el lugar de los resultados fáciles y simples
- Reconocer el mayor grado de satisfacción cuando los logros son colectivos y no individuales
- Buscar motivaciones para mantenerse en los procesos, en lugar de argumentos para abandonarlos
- Sentir con el otro y desde el otro, en lugar de desde sí mismo y para sí mismo de manera exclusiva y excluyente

### ***Instancias e instrumentos pedagógicos utilizados en la construcción social del hábitat en 3 Comunas de Medellín***

Los objetivos planteados en los numerales anteriores fueron discutidos colectivamente entre el grupo académico y los participantes de los procesos en las tres comunas de Medellín.

Para la realización de dichos objetivos se establecieron varias instancias pedagógicas, en donde se avanzaba en la producción de los múltiples aprendizaje y se dirimía en un *diálogo de saberes* los resultados parciales del proceso investigativo.

Las instancias pedagógicas estructurantes fueron:

#### ***Los recorridos territoriales***

En cada comuna se realizaron 4 recorridos. Un primer recorrido de carácter perceptual en donde cada uno de los participantes identificó los elementos predominantes de los hábitats en su comuna; a partir

de este recorrido inicial se pudieron establecer 3 tipos de configuraciones territoriales que compartían características en las tres comunas.

La identificación de los tres tipos de configuración territorial, motivó la realización de recorridos específicos en cada una de estas configuraciones.

Imagen N° 1  
Recorrido por las configuraciones territoriales



Fuente: Proyecto de Extensión Solidaria: Investigación Aplicada a la Identificación de Estrategias Orientadas a la Construcción Social del Hábitat en la Comuna 2 – Santa Cruz. Contrato interadministrativo Municipio de Medellín-Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín.

Elaborado por: Equipo académico del Proyecto (Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín, Escuela del Hábitat)

### *Los talleres*

El taller como instancia pedagógica cumplió un papel central en todo el proceso. Se concibió como un espacio para socializar conocimientos aportados por el grupo académico, tales como la explicación de las nociones fundantes de la construcción social del há-

bitat, la información sobre elementos contextuales, particularmente relacionados con los planes, programas y proyectos, públicos y privados que afectan los hábitats en las tres comunas, y las orientaciones y directrices aportados por las distintas disciplinas para avanzar en la dinámica investigativa. Así mismo, para socializar reflexiones, percepciones y conocimientos de los participantes en el proceso. Entre los conocimientos aportados por los participantes, se encuentra la socialización de los resultados y avances de los Planes de desarrollo local adelantados en cada comuna.

En los talleres se ponía en común los resultados obtenidos de los ejercicios personales y grupales, tales como la observación de campo en los recorridos territoriales. Dicha información era procesada por el grupo académico quien ofrecía una sistematización y estructuración de los aportes, que eran de nuevo discutidos por los participantes en un nuevo taller o en un conversatorio.

Se realizaron aproximadamente 10 talleres en cada comuna

Imagen N° 2  
Taller sobre Retos en la Comuna 2-Santa Cruz



Fuente: Proyecto de Extensión Solidaria: Investigación Aplicada a la Identificación de Estrategias Orientadas a la Construcción Social del Hábitat en la Comuna 2 – Santa Cruz. Contrato interadministrativo Municipio de Medellín – Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín.

Elaborado por: Equipo académico del Proyecto (Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín, Escuela del Hábitat)

### *Los conversatorios*

El conversatorio se planteó como una instancia flexible de reflexión y diálogo colectivo; a diferencia de los talleres cuyo objetivo se centraba en la producción específica de conocimientos y de elaboración de propuestas, en el conversatorio se generó la posibilidad de discutir asuntos importantes de los barrios y comunas, de contrastar puntos de vista, de argumentar sobre posiciones y acciones realizadas por diferentes líderes, entre otros.

Los conversatorios se constituyeron en un espacio privilegiado para la formación de los sujetos individuales y colectivos en una interacción empática que contribuyó a la identificación de horizontes de sentido compartidos y al avance en propuestas consensuadas de planes, programas, proyectos e intervenciones concretas.

Se realizaron aproximadamente 8 conversatorios en cada comuna

### *Los sitios webs*

Los sitios webs (Construcción Social del Hábitat Comuna 1 y 8 <http://construccionsocialdelhabitat.wordpress.com/> y Construcción Social del Hábitat Comuna 2 <http://www.construccionsocial-habitatcomuna2.blogspot.com> ) fueron propuestos y diseñados como un instrumento de comunicación e interacción entre los participantes del proceso y como una manera de mantener la información sobre los avances del conocimiento y de las propuestas de transformación, disponible y actualizada tanto para el grupo directamente involucrado, como para la ciudadanía en general. No obstante, la dinámica generada por los blogs, hizo que se convirtieran en espacios pedagógicos de aprendizaje, fortalecimiento del sentido de identidad y pertenencia, de construcción colectiva y de proyección de los avances del proceso en general.

Como instrumentos pedagógicos utilizados se destacan:

### *Las narraciones individuales*

En etapa inicial se hizo énfasis en las experiencias y vivencias de cada uno de los participantes con relación a sus hábitats actuales

y a los elementos significativos de hábitats anteriores. Estas vivencias fueron escritas como narraciones, poemas, cuentos y fueron socializadas de manera voluntaria.

### *Las guías de observación*

Fueron diseñadas por el equipo interdisciplinar con el fin de aportar información sobre elementos de las dimensiones del hábitat y el habitar humano y en cada una de las configuraciones territoriales identificadas en las tres comunas.

### *Las representaciones en sistemas gráficos*

Una de las principales herramientas pedagógicas y de investigación fueron las *matrices* elaboradas en Excel para consignar los conocimientos obtenidos a través de la observación de campo, el diálogo con habitantes y actores, y la reflexión. Estas matrices contribuyeron a la discusión y el diálogo entre los participantes y el equipo académico sobre los avances del proceso de conocimiento y de proposiciones. Sobre estas matrices se hacían observaciones, se incorporaban elementos nuevos, se relacionaban asuntos y fenómenos, se excluían elementos, hasta lograr un resultado consensuado.

Se utilizó el dibujo libre y la realización de mapas mentales para expresar ideas y realizar propuestas por parte de los participantes. Tanto el equipo académico como los participantes utilizaron herramientas como el power point, para realizar presentaciones de asuntos de conocimiento pertinentes.

### *Las representaciones visuales*

Tanto en los recorridos como en los distintos espacios pedagógicos se tomaron fotografías y videos que contribuían a retroalimentar y respaldar los conocimientos adquiridos. Este material estuvo a disposición de todo el grupo académico y participantes durante todo el proceso; parte de él fue socializado a través de los blogs.

### *Las dinámicas y juegos*

Estas herramientas fueron utilizadas principalmente para reforzar asuntos de conocimiento considerados referentes importantes, como los derivados de las nociones fundantes: hábitat del habitar, desarrollo como construcción socio cultural múltiple y construcción social del hábitat. Con ellas se logró la incorporación de conceptos abstractos de una manera sencilla y eficaz.

Imagen N° 3  
Dinámica grupal



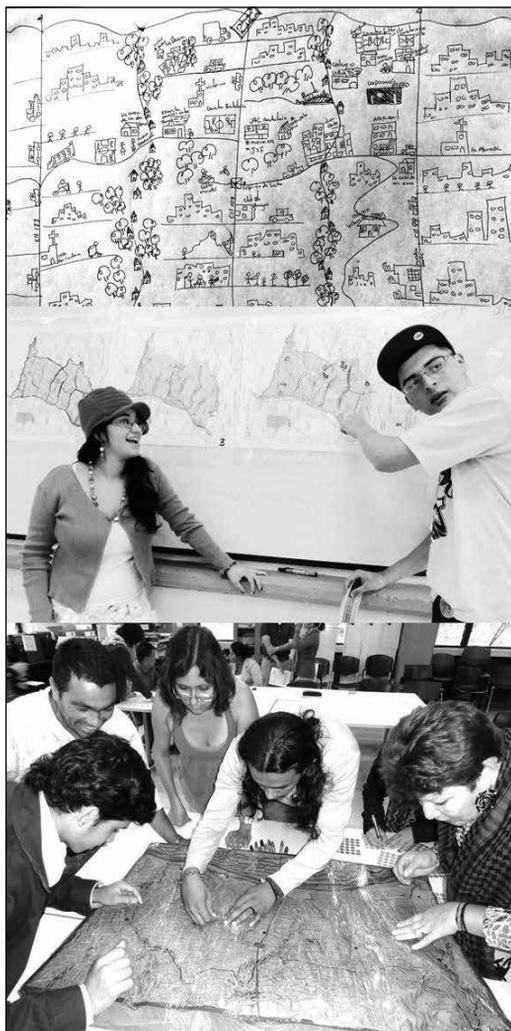
Fuente: Proyecto de Extensión Solidaria: Investigación Aplicada a la Identificación de Estrategias Orientadas a la Construcción Social del Hábitat en la Comuna 2 – Santa Cruz. Contrato interadministrativo Municipio de Medellín – Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín.

Elaborado por: Equipo académico del Proyecto (Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín, Escuela del Hábitat)

### *Las cartografías del hábitat*

Las herramientas que más contribuyeron en el avance cognoscitivo de los hábitats y de fortalecimiento del sentido de identidad y pertenencia con sus territorios fueron las que denominamos cartografías del hábitat.

Imagen N° 4  
Representaciones de los Hábitat en la Comuna 2-Santa Cruz  
en orden descendente: mapa parlante, cartografía y Maqueta



Fuente: Proyecto de Extensión Solidaria: Investigación Aplicada a la Identificación de Estrategias Orientadas a la Construcción Social del Hábitat en la Comuna 2 – Santa Cruz. Contrato interadministrativo Municipio de Medellín-Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín.

Elaborado por: Equipo académico del Proyecto (Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín, Escuela del Hábitat)

La primera que se utilizó fue la representación libre de los territorios vividos, con sus lugares visitados, transitados, temidos, amados, nombrados, recordados como lugares significativos por experiencias positivas o dolorosas. Este ejercicio se realizó de manera personal y luego colectiva, pudiendo reconocer coincidencias en las percepciones de algunos participantes.

En segundo lugar se utilizaron las planimetrías elaboradas por la administración municipal, para comprender las lógicas de la división política administrativa y observar la ubicación territorial de los barrios y comunas con respecto a las otras comunas y a la ciudad de Medellín.

Por último se trabajó con maquetas elaboradas expresamente para cada comuna. Esta herramienta fue muy valorada por los participantes de todas las comunas y contribuyó de manera significativa a la apropiación de sus territorios, a la particularización y al relacionamiento de las distintas configuraciones territoriales, a la visualización de fenómenos que son comunes a cada comuna, a tener mayor claridad sobre sus potencialidades y posibles dificultades en términos del hábitat y del habitar humanos.

### *La socialización de lo aprendido por los participantes*

Parte del compromiso de los participantes consistió en replicar a las organizaciones comunitarias en sus propios barrios, lo aprendido en el proceso. Este ejercicio más que el cumplimiento de un compromiso se convirtió en la oportunidad de afirmar los conocimientos y empoderarse de los conceptos y metodología aprendidos.

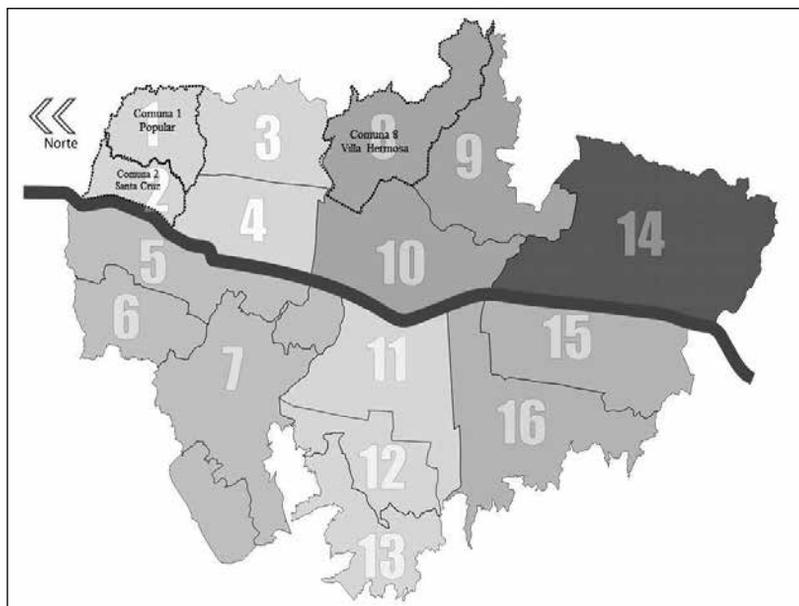
Además se establecieron mecanismos de socialización para la sociedad en su conjunto, como fueron los foros de socialización y las cartillas que sintetizaron los elementos conceptuales, metodológicos y los resultados de los procesos.

## **Investigación-acción-participación: aproximación metodológica y resultados**

Para comenzar se hará una breve contextualización de las Comunas 1 - Popular, 2 - Santa Cruz y 8 - Villa Hermosa en la ciudad de Medellín.

La ciudad de Medellín ocupa una superficie de 380,64 km<sup>2</sup> y está dividida administrativamente en cinco corregimientos en zona rural y su área urbana por 16 comunas, para el año 2012 se calcula una población de cerca 2.692.991 habitantes, convirtiéndola en la segunda ciudad del país después de Bogotá; en ésta se encuentran las comunas 1 - Popular, 2- Santa Cruz y 8 Villa Hermosa, en las cuales se desarrolló el proyecto Construcción Social del hábitat.

Imagen N° 5  
Comuna 1 -Popular, Comuna 2- Santa Cruz, Comuna 8 Villa Hermosa



Fuente: Portal Oficial, Alcaldía de Medellín, [www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co)

Las tres comunas se encuentran entre las 4 más densamente pobladas de la ciudad, con los más bajos índices de desarrollo humano y mayores de violencia. Así mismo, han sido objeto de intervenciones estatales, de macro proyectos urbanos, lo que ha generado transformaciones significativas en sus territorios y hábitats.

Las tres comunas nombradas se caracterizan también por sus dinámicas organizativas, capacidad de gestión y avances en sus planes de desarrollo local.

Tabla N° 1  
Datos generales de las comunas participante del proceso

Territorio	Superficie en km <sup>2</sup>	Población 2012	IDH 2011
Medellín	380.64	2.393.011	86.44
Comuna 1 - Popular	33.3	128.447	78.73
Comuna 2- Santa Cruz	21.952	109.481	80.60
Comuna 8 Villa Hermosa	57.774	135.713	82.28

Fuente: Portal Oficial, Alcaldía de Medellín, [www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co)

La investigación acción participación, más que un método de investigación se propone como una manera de abordar el conocimiento de las realidades desde las bases sociales y con una intencionalidad de transformarlas según los horizontes de sentido definidos por quienes participan en el proceso. Pedro Demo, retomando a Hall plantea que “la IP se describe más comúnmente como una actividad integrada, que combina la investigación social, la labor educacional y la acción” (Demo, 1985: 63)

En la investigación-acción-participación, el componente investigativo puede estar orientado por diferentes métodos de investigación, siendo predominantes los métodos cualitativos, por estar más cercanos a las formas de conocimiento de las bases sociales.

En los procesos de construcción social del hábitat se incorporan elementos de una investigación aplicada, teniendo presente los cuerpos teóricos y conceptuales propuestos y correlativos a la noción misma, tales como el hábitat del habitar y el desarrollo entendido como construcción socio cultural múltiple, histórica y territorialmente contextualizada. Estos elementos conceptuales orientadores de la indagación y observación son complementados con métodos propios de la etnografía y fenomenología, que permiten la configuración y emergencia de fenómenos que dan como resultado la comprensión

de las lógicas del habitar humano y las valoraciones de éstas por los habitantes mismos.

Las orientaciones para la acción en la investigación-acción-participación, se rigen con frecuencias por los parámetros de métodos de planeación participante. En la construcción social del hábitat, se da un distanciamiento de algunos de los esquemas de planeación tradicionales, particularmente en su concepción lineal y mecanicista de los procesos.

Por otra parte, el componente de la participación se rige por las orientaciones teórico prácticas de la denominada *participación sinérgica* (Múnera, 2008)

El proceso siendo continuo, se dividió en tres etapas: una etapa preliminar de revisión de información secundaria sobre el contexto y realidades de las comunas; una primera etapa de acercamiento cognoscitivo que implicó precisión conceptual de las nociones correlativas a la construcción social del hábitat, del contexto municipal y de cada comuna, y de los asuntos y las lógicas del habitar en cada una de las comunas; una segunda etapa, de identificación de los elementos proyectuales y propositivos que orientarían las acciones mediante la identificación de tendencias, retos y horizontes de sentido y de definición de programas, proyectos e intervenciones concretas.

### ***Etapas preliminar: de acercamiento y conocimiento de los contextos y realidades de las comunas***

En la etapa preliminar el equipo académico, conjuntamente con los cooperantes y coordinadores de los Planes de Desarrollo Local de las comunas, realizó una indagación y lectura de estudios, investigaciones, planes, programas y proyectos relacionados con cada una de las comunas. Realizó entrevistas con distintos actores públicos, privados y comunitarios para tener una visión de contexto al interior de las comunas y de sus interacciones con otros territorios del municipio de Medellín.

#### ***Primera etapa: de re-conocimiento***

En la primera etapa o de conocimiento de las nociones fundantes y de re-conocimiento de las realidades concretas, se distinguen

los siguientes momentos: sensibilización; aproximación conceptual y contextual; delimitación y reconocimiento de configuraciones territoriales; identificación de limitaciones y potencialidades en cada configuración y por dimensiones del hábitat; identificación de asuntos claves; caracterización de potencialidades y limitaciones en cada configuración territorial; identificación de tendencias.

### *Sensibilización*

El proceso pedagógico e investigativo inició con varias actividades para acercar a los participantes al asunto del hábitat y el habitar desde sus propias vivencias, memorias, y experiencias significativas. Para ello, los participantes realizaron narraciones sobre experiencias vividas en su barrio y comuna en algún momento de su vida, que fueran significativas; hicieron descripciones de la forma como habitan en su barrio en la actualidad, destacando las actividades realizadas por ellos y sus vecinos en la vida cotidiana. Posteriormente se realizó un recorrido perceptual por los distintos barrios de cada comuna, con todo el grupo de participantes y equipo académico, en donde todos identificaron elementos que le llamaran su atención.

Los anteriores ejercicios individuales fueron socializados en grupo, lo que contribuyó al acercamiento de los participantes y a la reflexión sobre asuntos cotidianos relacionados con sus hábitats y formas de habitar, que hasta el momento pasaban desapercibidos para muchos. Así mismo las percepciones del recorrido grupal por cada comuna, permitieron establecer diferencia entre los territorios y clasificarlos según las condiciones de habitabilidad.

### *Aproximación conceptual y contextual*

Con la sensibilización los participantes llegaron motivados para comprender mejor las nociones fundantes de la construcción social del hábitat, particularmente, las del hábitat del habitar y del desarrollo como construcción socio cultural múltiple. Estas nociones fueron presentadas de manera magistral en talleres y fueron complementadas con las experiencias de los participantes.

En segundo lugar se presentó el marco contextual de cada proceso, en el que se tuvieron en cuenta los principales planes y proyectos derivados de las políticas municipales y las dinámicas endógenas propias en cada comuna, particularmente las referidas y derivadas de los Planes de Desarrollo Local. Para los primeros se realizó un foro con presencia del Instituto social de vivienda y hábitat para Medellín -ISVIMED, y de la Empresa de Desarrollo Urbano- EDU. Para el conocimiento de los segundos se invitó a los coordinadores de los Planes de Desarrollo Local (Comunal), para que presentaran los Planes de cada comuna.

### *Delimitación y reconocimiento de configuraciones territoriales*

El recorrido perceptual que se realizó en la mayor parte del territorio de cada comuna arrojó como resultado tres tipos de configuraciones territoriales, en términos de hábitat y habitabilidad: los territorios más críticos y con situaciones de mayor vulnerabilidad, los más establecidos y con un nivel relativo de consolidación, y los más afectados por proyectos derivados de las políticas públicas y agentes privados. Estas configuraciones se encontraron en las tres comunas, aunque con algunas diferencias entre ellas; por otra parte, se constató la cercanía entre algunos hábitats críticos y otros más establecidos e incluso con incidencia de macro proyectos.

Para un mayor reconocimiento y comprensión de las lógicas del habitar humano, se realizaron recorridos con los participantes, específicos en cada configuración territorial. Para estos recorridos se contó con guías aportadas por el grupo académico interdisciplinar, con el fin de observar con mayor precisión características de orden físico espacial y natural; socio económicas y de supervivencia, formas de socialización, de expresión cultural y de organización socio política. Estos elementos fueron observados a nivel barrial y de comuna.

Los resultados de las observaciones fueron socializados en talleres posteriores.

Imagen N° 6  
Mapa de recorridos en configuraciones territoriales Comuna 2 -Santa Cruz



Fuente: Proyecto de Extensión Solidaria: Investigación Aplicada a la Identificación de Estrategias Orientadas a la Construcción Social del Hábitat en la Comuna 2 – Santa Cruz. Contrato interadministrativo Municipio de Medellín – Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín.

Elaborado por: Equipo académico del Proyecto (Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín, Escuela del Hábitat)

## Imagen N° 7

Configuraciones Territoriales Comuna 2- Santa Cruz en su orden de izquierda a derecha más precaria, mas establecidas y más impactada por proyectos



Fuente: Proyecto de Extensión Solidaria: Investigación Aplicada a la Identificación de Estrategias Orientadas a la Construcción Social del Hábitat en la Comuna 2 – Santa Cruz. Contrato interadministrativo Municipio de Medellín – Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín.

Elaborado por: Equipo académico del Proyecto (Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín, Escuela del Hábitat)

### *Identificación, sistematización y estructuración de asuntos clave*

Los recorridos en las distintas configuraciones territoriales tenían como finalidad identificar *asuntos clave* relacionados con el hábitat y las condiciones de habitabilidad, a partir de orientaciones dadas desde distintas disciplinas.

Para la socialización se organizaron grupos por configuraciones territoriales que aportaran elementos de observación de las distintas disciplinas.

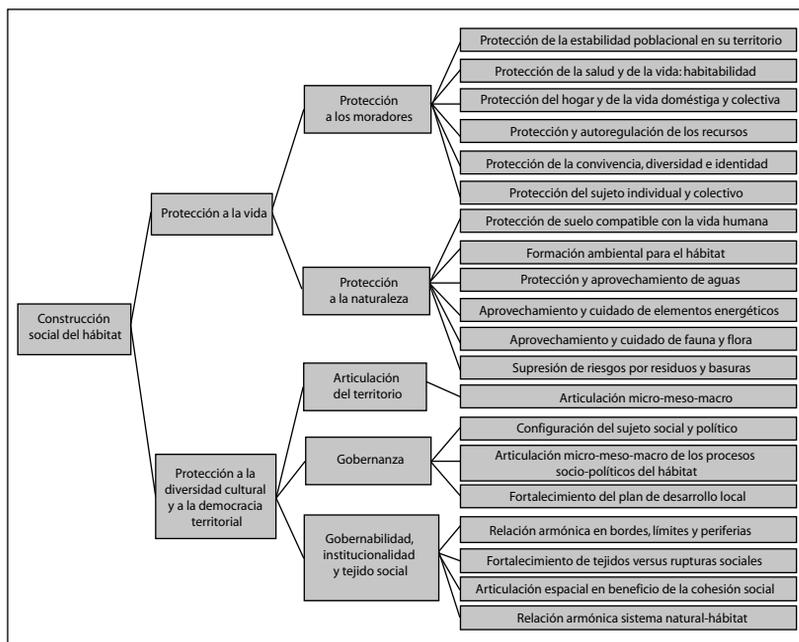
Al final del ejercicio, cada grupo identificó un conjunto de asuntos significativos, relacionados con las lógicas del habitar humano en cada configuración y en cada comuna, que deben ser tenidos en cuenta en el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y en la prevención del deterioro de las tramas del hábitat tradicionales, por amenazas naturales o antrópicas, como son los impactos negativos de los macro proyectos urbanos.

El material aportado por los participantes fue luego procesado por el grupo académico, quien se encargó de establecer un ordenamiento a partir de la definición y jerarquización de categorías, dando como resultado un esquema inicial que permitió identificar en su

orden: derechos, principios, asuntos clave propiamente dichos, componentes de los asuntos clave, y elementos de dichos componentes. Es interesante observar como este esquema no fue impuesto desde el inicio del proceso, sino que se consideró como *emergencia* de él. Tiene como elemento de valoración el que haya sido elaborado a partir de los elementos propuestos por los participantes y luego enriquecido con otros aspectos agregados por el grupo académico, a partir de sus propias observaciones, conocimientos previos y reflexiones sobre asuntos contextuales y de incidencias de las políticas urbanas.

A continuación se presenta el esquema resultante en la Comuna 2 - Santa Cruz con los derechos, principios y asuntos clave identificados:

Esquema N° 1  
Derechos, Principios y Asuntos Clave Comuna 2 – Santa Cruz



Fuente: Proyecto de Extensión Solidaria: Investigación Aplicada a la Identificación de Estrategias Orientadas a la Construcción Social del Hábitat en la Comuna 2 – Santa Cruz. Contrato interadministrativo Municipio de Medellín – Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín.

Elaborado por: Equipo académico del Proyecto (Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín, Escuela del Hábitat)

Los resultados fueron presentados en matrices impresas, con el fin de ser discutidas por los participantes; estos aportaron a su ordenamiento, agregaron nuevos elementos, discutieron sobre los consignados y llegaron a una propuesta final. Esta elaboración minuciosa sobre los asuntos clave, fue el resultado de un diálogo entre todos los participantes y el grupo académico.

A continuación se presenta un ejemplo de uno de los derechos con uno de los principios, asuntos y componentes de los asuntos clave.

Tabla N° 2  
Matriz derechos, principios, asuntos claves y componentes  
Construcción social hábitat - comunas 1-8-2

Derecho	Principio	Asuntos clave	Componentes del asunto clave
Protección a la vida	Protección a los moradores (en cuestiones de hábitat humano)	Protección de la estabilidad poblacional en su territorio	Procesos de poblamiento: demografía, crecimiento poblacional, recepción en la ciudad
			Desplazamiento forzoso intra-urbano y reubicación de población generado por intervenciones públicas o privadas
			Desplazamiento forzado intra-urbano de población
			Recepción de población en situación de desplazamiento forzado de población
			Reubicación por riesgos
			Gentrificación por desplazamiento gradual ante aumento en costos de localización por impactos de obras
			Afectación del mercado de la vivienda por conflicto armado
			Control territorial por parte de grupos armados al margen de la ley
			Control territorial por grupos excluyentes
		Protección de la salud y de la vida: habitabilidad	Superación de las condiciones infrahumanas de habitabilidad
			Conciencia de la supremacía de la vida, defensa de la vida, la sobrevivencia y resistencia social
			Grupos población en situación de vulnerabilidad
			Servicios públicos y equipamientos para la vida
			Residuos y basuras
			Afectación sicosocial territorial por violencia y enfrentamiento armado
			Inseguridad vías, transporte y movilidad

Derecho	Principio	Asuntos clave	Componentes del asunto clave
Protección a la vida	Protección a los moradores (en cuestiones de hábitat humano)	Protección de la salud y de la vida: habitabilidad	Riesgos físicos, sociales y mentales por condiciones insalubres de vivienda y entorno
			Condiciones inseguras del suelo, el sitio de la vivienda y el entorno
			Falta de condiciones físicas de la vivienda
			Espacios y rutas de consumo y tráfico de sustancias psicoactivas
		Protección del hogar y de la vida doméstica y colectiva	La vivienda es la misma gente
			Modalidades diversas de vivienda
			Mezcla de usos
			Crecimiento y subdivisión de vivienda
			Relaciones diversas entre lo colectivo-público y lo privado-doméstico

Fuente: Proyecto de Extensión Solidaria: Investigación Aplicada a la Identificación de Estrategias Orientadas a la Construcción Social del Hábitat en la Comuna 2 – Santa Cruz. Contrato interadministrativo Municipio de Medellín – Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín.

Elaborado por: Equipo académico del Proyecto (Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín, Escuela del Hábitat)

### *Valoración de limitaciones y potencialidades en cada configuración y por dimensiones del hábitat*

La identificación de asuntos clave relacionados con los hábitats y condiciones de habitabilidad permitió realizar una valoración de las potencialidades y limitaciones en términos físico-espaciales, naturales, socio-culturales, socio-políticos y socio-económicos. Este ejercicio ayudó a comprender que los asuntos no necesariamente se deben asumir como problemas y que además existen algunos que pueden presentar simultáneamente aspectos positivos y negativos como, por ejemplo, la existencia de aguas subterráneas que pueden ser un factor de riesgo, pero a su vez una potencialidad si se intervienen de manera adecuada.

### *Identificación de tendencias*

Como último ejercicio de la primera etapa, los participantes identificaron tendencias relacionadas con los asuntos clave en cada una de las configuraciones territoriales. Estas fueron clasificadas según la posibilidad de incidir en ellas, de la siguiente manera:

- Tendencias no modificables: son aquellas que determinan las macro dinámicas en la sociedad; son de carácter estructural y no es posible incidir en ellas de manera significativa.
- Tendencias atenuables: son las que pueden amortiguarse y reducir sus impactos negativos.
- Tendencias re-orientables: son aquellas a las que se les puede cambiar el curso.
- Tendencias que se pueden reforzar: son las tendencias positivas que se deben fortalecer para mantener o mejorar las condiciones de habitabilidad.

En el ejercicio grupal los participantes aportaron elementos para incidir en las tendencias atenuables, re-orientables y aquellas que se pueden reforzar.

### ***Segunda etapa: de proyección y proposición***

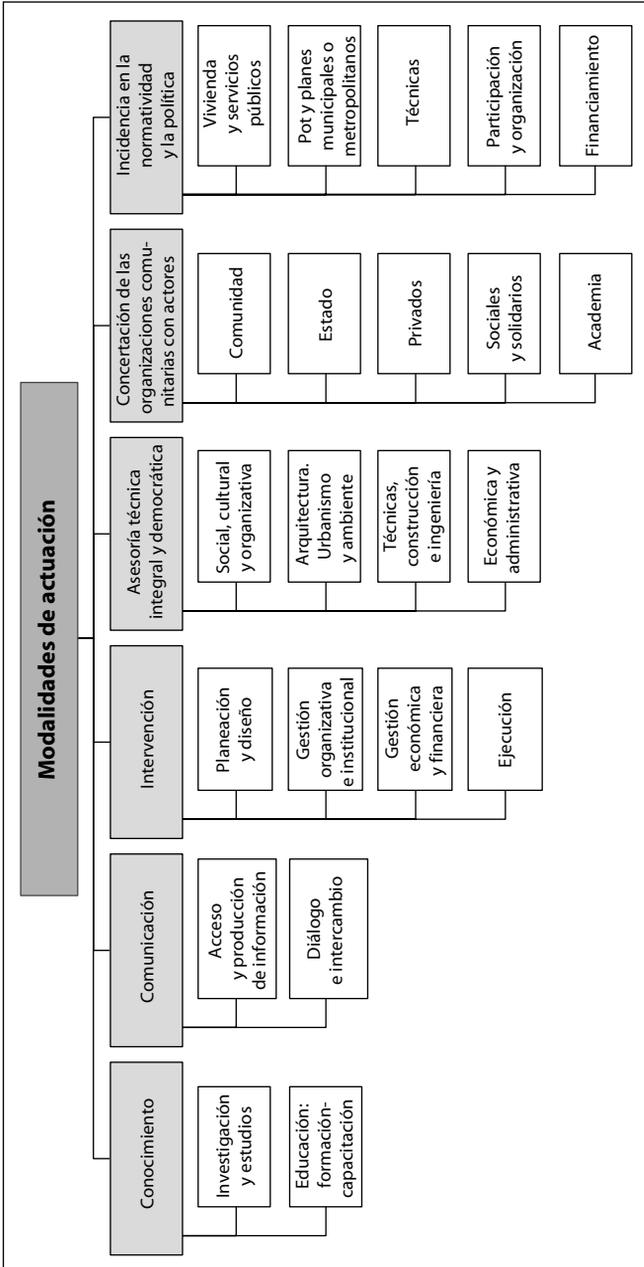
En la etapa de proyección y proposición se distinguen los siguientes momentos: planteamiento de retos; definición de modalidades de actuación; establecimiento de horizontes de sentido colectivos; lineamientos de estrategias, de programas, de proyectos e intervenciones concretas; socialización.

#### *Planteamiento de retos*

Los retos se comprenden como aquellos propósitos concretos de transformación, bien sea por fortalecimiento o por contraposición, que apuntan a lograr las dinámicas y condiciones adecuadas y necesarias para abordar los asuntos clave y encarar las tendencias.

La metodología utilizada fue similar a la de definición de asuntos clave: el grupo se organizó en 3 mesas de trabajo, y en cada una se plantearon retos para cada una de las configuraciones territoriales. Posteriormente el grupo académico sistematizó y organizó por categorías los retos definidos por los participantes y los presentó a ellos en una matriz, para que fueran discutidos, modificados, y para que incorporaran elementos nuevos o suprimieran algunos; de esta manera se mantuvo el diálogo de saberes.

Tabla N° 3  
Modalidades de actuación



Fuente: Proyecto de Extensión Solidaria: Investigación Aplicada a la Identificación de Estrategias Orientadas a la Construcción Social del Hábitat en la Comuna 2 – Santa Cruz. Contrato interadministrativo Municipio de Medellín – Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín.  
Elaborado por: Equipo académico del Proyecto (Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín, Escuela del Hábitat)

El procesamiento de la información realizado por el grupo académico dio como resultado tres tipos de retos: retos estructurantes, que son aquellos que apuntan a afectar tendencias o asuntos clave de carácter estructural; retos pragmáticos que tienen que ver con acciones globales o generales que inciden en los asuntos y tendencias en un mediano plazo y retos operativos, que apuntan a intervenciones más concretas y puntuales. Estos retos fueron propuestos para cada una de las configuraciones territoriales y para el conjunto de cada una de las comunas.

### *Definición de modalidades de actuación*

Además de los tres tipos de retos señalados, se pudo identificar retos relacionados con modalidades de actuación específica. La clasificación realizada por el equipo académico de estas modalidades de actuación, dio como resultado el siguiente esquema:

### *Establecimiento de horizontes de sentido colectivos*

La definición de retos para cada una de las configuraciones territoriales de las comunas y para cada comuna en particular, permitió a los participantes configurar situaciones ideales para sus comunas en términos de hábitat y condiciones de habitabilidad. Estas situaciones ideales, propuestas como macro finalidades se concibieron como *horizontes de sentido* de las acciones a emprender.

Los horizontes de sentido, como se puede observar, resultaron del procesamiento y análisis de la información producida y reflexionada por los participantes y grupo académico, teniendo presente las realidades y los contextos concretos.

Esta noción se distancia de la conocida *visión* en la planeación estratégica convencional, pues resultó del proceso, como una *emergencia*, y no se plantea al inicio de la dinámica de manera arbitraria y respondiendo a imaginarios y no a realidades concretas.

Tabla N° 4  
Escenarios deseados como horizonte de sentido

<b>Queremos una comuna que:</b>
A. Construye su identidad a partir del reconocimiento, valoración e interacción de la diversidad de sus habitantes, hábitats y formas de habitar, historias y memorias.
B. Articula y dinamiza sus procesos organizativos, de socialidad, culturales, económicos, de movilidad y físico-espaciales-naturales intra e intercomunales con criterios de equidad y solidaridad.
C. Establece a su interior relaciones democráticas participativas entre las distintas organizaciones y actores, para abordar y gestionar las apuestas y conflictos referidos a sus hábitats, y construye capacidades conjuntamente con otros actores públicos y privados, para lograr el mejoramiento integral de su habitabilidad.
D. Reconoce y goza, aplica y decide sobre las potencialidades ofrecidas por sus territorios en términos de elementos de la naturaleza, espacialidades, recursos y capacidades humanas, con criterio social, solidario, de equidad y de subsistencia.
E. Se compromete con valores y normas para proteger los derechos y la permanencia de sus habitantes y respetar las prácticas de su habitar.
F. Transforma e incluye sus diferentes territorios como hábitats saludables y seguros, con calidad espacial y ambiental.
G. Construye pautas y acuerdos de ocupación y usos del suelo equitativos y flexibles en términos de densidades y cualidades espaciales y socio-ambientales.

Fuente: Proyecto de Extensión Solidaria: Investigación Aplicada a la Identificación de Estrategias Orientadas a la Construcción Social del Hábitat en la Comuna 2 – Santa Cruz. Contrato interadministrativo Municipio de Medellín – Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín.

Elaborado por: Equipo académico del Proyecto (Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín, Escuela del Hábitat)

### *Lineamientos de estrategias, de programas, de proyectos e intervenciones concretas*

La definición de retos y su concreción en modalidades de actuación, fue la base para el establecimiento de los lineamientos de estrategias, programas, proyectos e intervenciones concretas para cada una de las comunas.

En principio esos lineamientos correspondieron a cada reto en particular; luego se hizo el cruce para valorar las posibilidades sinérgicas que una misma estrategia, programa, proyecto o intervención tuviera en relación con varios retos.

Tabla N° 5  
Matriz de ejemplo de lineamientos de estrategias,  
programas, proyectos e intervenciones

Lineamientos de programas	Lineamientos de proyectos	Posibles proyectos	Posibles intervenciones
Organización socio-espacial del territorio y gestión política del suelo	Conformación de unidades de gestión comunitaria para la construcción social del hábitat	Proyecto de configuración de unidades de gestión socio-espaciales para la lograr mejor ocupación y aprovechamiento del suelo, redistribución de densidades, y de articulación espacial, movilidad y mejoramiento de la habitabilidad en sus distintos territorios	Recuperación y estabilización de terrenos desocupados por alto riesgo no recuperable resignificando sus sentidos
			Aprovechamiento de terrenos aptos y para la producción del suelo (uso de los aires, crecimiento, potenciación) para reducción y control del hacinamiento y redistribución de densidades
			Identificación y mitigación de factores de riesgos antrópicos, físicos y naturales específicos y a escala microterritorial
			Potenciación de la escala vecinal y colectiva como posibilidad de encuentro en torno a la gestión del suelo y del uso colectivo del espacio
			Generación, intervención y recuperación física, social y ambiental de espacios públicos y equipamientos en general, a escala de barrio
	Configuración socio-espacial del territorio para identificar el proyecto territorial de la comuna		Articulación físico-espacial-social, intra e intercomunal, con la ciudad y con Bello
			Potenciación del aprovechamiento social de centralidades en pro de la equidad territorial
			Intervenciones integrales en sectores impactados por proyectos
			Continuación del proceso de legalización y titulación de predios y de vivienda
			Replanteamiento estructural del Plan de ordenamiento territorial para la comuna 2
Incidencia en el POT para la adecuación de tratamientos urbanísticos	Acuerdo de ordenamiento y gestión territorial de usos económicos del suelo compatibles con el espacio público y el ambiente		
	Definiciones territoriales y normativas para el “paisajismo alimentario y medicinal”		

Fuente: Proyecto de Extensión Solidaria: Investigación Aplicada a la Identificación de Estrategias Orientadas a la Construcción Social del Hábitat en la Comuna 2 – Santa Cruz. Contrato interadministrativo Municipio de Medellín – Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín.

Elaborado por: Equipo académico del Proyecto (Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín, Escuela del Hábitat)

Como resultados concretos, quedaron consignados: En las Comunas 1 - Popular y 8 - Villa Hermosa: 7 lineamientos estratégicos, 10 lineamientos de programas y 32 lineamientos de proyectos. En la Comuna 2 - Santa Cruz: 7 lineamientos estratégicos, 4 lineamientos programas, 13 lineamientos proyectos y 47 posibles intervenciones.

Como resultados concretos, varios de los lineamientos proyectos y posibles intervenciones fueron incluidos en los Planes de Desarrollo Local y priorizados en los programas de planeación local y presupuesto participativo de las 3 comunas. Por otra parte, las autoridades del Departamento administrativo de planeación municipal, conjuntamente con varias de las organizaciones sociales responsables de la coordinación de los Planes de desarrollo local (comunal) le solicitaron a la Escuela del Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia el diseño de una Escuela territorial ciudadana para la construcción social del hábitat; dicho diseño lo realizaron académicos de la Escuela del Hábitat con representantes de algunas organizaciones sociales.

Un ejemplo de la relación entre los lineamientos estratégicos, los lineamientos de programas, los lineamientos de proyectos y las posibles intervenciones se muestra en la tabla 5.

### *Socialización*

Los resultados parciales de los procesos siempre estuvieron a disposición de los participantes y miembros de otras organizaciones de base de la comuna, así como del equipo del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, responsable por el proyecto a través de los blogs y de los informes parciales

Al finalizar los proyectos se hicieron foros de socialización a nivel de ciudad, con amplia participación de distintos actores, públicos, privados, sociales, comunitarios y académicos. También se realizaron presentaciones especiales en los ámbitos académicos y de la administración pública municipal.

Imagen N° 8  
Afiche foro de socialización



**Foro de socialización: Investigación aplicada en la Construcción Social del Hábitat**  
**Comuna 2 - Santa Cruz**

El hábitat es comprendido como la trama de relaciones entre seres, espacio y tiempo, que establecen diferentes grupos humanos para el desenvolvimiento de su vida cotidiana.

**MIÉRCOLES 13 DE JUNIO 2012 - 8:00 AM - 1:00 PM**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA - SEDE MEDELLÍN**  
**AUDITORIO GERARDO MOLINA**  
**Bloque 41 - Biblioteca - Segundo piso**

**SE INVITA A:** Participantes del proceso, líderes comunitarios, equipos de gestión de los PDL, JAL, JAC, organizaciones sociales, ONG, servidores públicos, sector privado, académicos, estudiantes y comunidad.

**SIGUE NUESTRA TRANSMISIÓN EN:**  
construccionocialhabitacomuna2.blogspot.com  
facebook.com/construccionocialhabitad  
@proyeciohabitad

**ENTRADA LIBRE**  
Confirmar asistencia en:  
4309423 - 4309485  
comunicadoreshabitad@gmail.com

**30 AÑOS**  
ESCUELA DEL HÁBITAT - CEHAP

**Ejecuta:**  UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y ENSEÑANZA DEL HÁBITAT

**En acuerdo con:**  UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y ENSEÑANZA DEL HÁBITAT

**Evento vinculado con:**  UN HABITAT  
FUNDACIÓN HÁBITAT  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**Lidera:**  **Medellín**  
un hogar para la vida  
Aldía de Medellín

Este proyecto es realizado con recursos del Presupuesto Participativo, asignados por la Comisión de Votación del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo de la Comuna 2 - Santa Cruz

Fuente: Proyecto de Extensión Solidaria: Investigación Aplicada a la Identificación de Estrategias Orientadas a la Construcción Social del Hábitat en la Comuna 2 – Santa Cruz. Contrato interadministrativo Municipio de Medellín – Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín.  
Elaborado por: Equipo académico del Proyecto (Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín, Escuela del Hábitat)

Se realizaron dos cartillas con los elementos centrales del proceso, en sus componentes conceptuales, contextuales, metodológicos y con los resultados relevantes en cada proceso.

Imagen N° 9  
Blog del proyecto con la Portada de la Cartilla  
Memoria del proceso - Comuna 2 Santa Cruz



Fuente: Proyecto de Extensión Solidaria: Investigación Aplicada a la Identificación de Estrategias Orientadas a la Construcción Social del Hábitat en la Comuna 2 – Santa Cruz. Contrato interadministrativo Municipio de Medellín – Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín.

Elaborado por: Equipo académico del Proyecto (Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín, Escuela del Hábitat)

[www.construccionsocialhabitatcomuna2.blogspot.com/](http://www.construccionsocialhabitatcomuna2.blogspot.com/)  
Santa Cruz. Medellín: Universidad Nacional de Colombia

## **Algunas conclusiones generales sobre los hallazgos en relación al hábitat y condiciones de habitabilidad en las tres comunas**

Las siguientes conclusiones son extraídas de los informes presentados de los procesos de construcción social del hábitat en las tres comunas.

La indagación por los asuntos del hábitat y formas de habitar en las tres comunas de Medellín arrojó elementos coincidentes que llevan a concluir que se trata de territorios del habitar que:

- Imbrican procesos formales, no formales, legales e ilegales, referidos a la configuración de sus estructuras físico-espaciales, las formas de tenencia, la resolución de sus necesidades y la obtención de recursos.
- Contienen una potencia social y física derivada de la puja por la vida que reúne la energía de cientos de miles de seres enfrentados a condiciones muy adversas, movilizándolo con fuerza su resiliencia como fenómeno colectivo.
- Han configurado lógicas propias en términos de sus procesos de relación con el suelo y la naturaleza, resoluciones tecnológicas, manifestaciones estéticas, configuraciones espaciales y sentidos frente al uso y función de las espacialidades tanto en lo público y lo privado, prácticas cotidianas y lógicas económicas, entre otras.
- Han construido sus propios tejidos sociales, culturales y económicos, los primeros no exentos de contradicciones y conflictos ni exentos de ser permeados por los sistemas clientelistas y gamonalistas; los segundos no exentos de ser penetrados por las valoraciones del consumo y la dependencia, orientados hacia la construcción de núcleos sociales capaces de reconocer sus propias particularidades, de propender por su reconocimiento y de posicionarse dentro de las esferas políticas y culturales de la ciudad; no obstante la estigmatización o discriminación de la cual son objeto...; y los terceros no exentos de ser aprovechados por el oportunismo, la corrupción y la ilegalidad y de

asociarse con acciones violentas o armadas. No obstante, tales tejidos y formas de relacionamiento, en el mundo de las realidades reales [sic.] de sus habitantes, constituyen un universo de indagación sobre las alternativas que comprenden tales sistemas (a diferencia de quienes suponen o propenden por su negación o eliminación).

- Se encuentran en unas de las más críticas situaciones sociales en la ciudad, tanto en términos de la realización de sus derechos civiles, sociales, económicos y políticos, como en términos de las condiciones generales frente a las amenazas, la escasez de oportunidades, la precariedad y las dificultades funcionales.
- Existe una indefinición crónica frente a la seguridad de tenencia tanto frente a la vivienda como frente a la misma estabilidad de muchos de los asentamientos; de allí que no sólo hay una amenaza de ser expulsados de la vivienda, así sea un rancho, como de ser expulsados de los asentamientos o del sector. Ello tanto por situaciones como, en el caso de la vivienda, estar ante el riesgo de lanzamientos por no pago de alquileres, de cuotas o “vacunas”, o en el caso del sector, ante el riesgo de ser reubicados por estar localizados en zonas de riesgo geológico o hidrológico, en zonas afectadas por proyectos públicos o público-privados, o en zonas de conflicto armado.
- Hay un altísimo número de hogares localizados en zonas de alto riesgo, con un panorama de indefinición precisa sobre las condiciones geotécnicas de cada uno de los sectores y asentamientos, contradicciones en los estudios, y falta de recomendaciones concretas particularizadas que aporten un balance con enfoque humano sobre las situaciones de cada grupo que habita en laderas y bordes de quebradas.
- Se evidencian graves condiciones de habitabilidad a las cuales se ven sometido un amplio porcentaje de población, que afectan el desenvolvimiento y la formación fisiológica tanto como síquica, familiar y social, en primer lugar, de los niños, así como de todos los miembros de los hogares.
- Existe preocupación particular por la sobrevivencia, la vivienda y los espacios de la población de tercera edad.

- Se observan precarias estructuraciones espaciales en términos de: la articulación entre sectores y barrios al interior de las comunas, carencia de espacios públicos y de equipamientos colectivos, frágiles relaciones espaciales que propicien intercambios fluidos con la ciudad y entre las comunas vecinas, inadecuada vialidad e interconexiones y escasos tratamientos de espacios para activar redes peatonales.
- En las tres comunas se observa el interés por avanzar frente a:
- Precisión frente al riesgo geológico e hidrológico. Manejo técnico-social de las situaciones de alto riesgo, elaboración de estudios particulares dirigidos a precisar las condiciones de soporte real de los territorios con asentamientos de población; e indagación por alternativas de manejo.
- Mejoramiento hacia la construcción de la equidad. Mejoramiento de asentamientos en situaciones más críticas frente al riesgo y a la habitabilidad, a la desconexión y al marginamiento.
- Restablecimiento del hábitat, en casos de reubicación, socialmente adecuado; definición de parámetros de reubicación socialmente y territorialmente referenciados, adecuados para la población que por razones de alto riesgo u obras públicas lo requieran por fuerza mayor.
- Ampliación de las capacidades de gestión en varios sentidos: mejorar sus capacidades de injerencia en el proceso de formulación del Plan de ordenamiento territorial, de concertación de intereses sobre los Proyectos urbanos integrales, gestión de proyectos de reubicación de vivienda, entre otros.
- Manejo de cuencas y quebradas e integración de sus procesos en sus relaciones socioespaciales y, en este caso en particular, el manejo del mismo río.
- Protección de habitantes y destinación de proyectos en las comunas para cubrir las necesidades de vivienda privilegiando los habitantes de las mismas comunas.
- Reubicación en sitio conservando los tejidos sociales preexistentes.
- Frente a las intervenciones urbanas, hay interés por comprender las implicaciones paradójicas de la introducción de los nuevos proyectos urbanístico-arquitectónicos, a través

de los Proyectos urbanos integrales, y los impactos sobre los procesos sociales, ambientales, económicos y físico-espaciales, y la vida cotidiana de los habitantes del sector. También por lograr políticas de manejo concertado con gestión social comunitaria que beneficien tanto la habitabilidad como la sostenibilidad social y de recursos naturales” (Escuela del Hábitat, 2011a: 89-91).

## Referencias

- Colectivo de autores (1996). *Tendencias pedagógicas contemporáneas*. Ibagué: Corporación Universitaria de Ibagué, Fondo Editorial y Universidad de La Habana, Departamento de Psicología y Pedagogía.
- Delors, Jaques, compilador (1996). *La Educación encierra un tesoro*. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI. Paris: Santilla-Publicaciones UNESCO.
- Demo, Pedro (1985). *Investigación participante. Mito y realidad*. Buenos Aires: Kapelusz
- Echeverría, María Clara, María Cecilia Múnera y Nora Elena Mesa (2012). *Construcción Social del Hábitat = Equidad* Medellín: Escuela del Hábitat-Cehap, Universidad Nacional de Colombia.
- Echeverría, María Clara (2009). “Hábitat: Concepto, campo, trama de vida”. En María Clara Echeverría y otros *¿Qué es el Hábitat?* Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat.
- Echeverría, María Clara (2004). “Ascensos y descensos en la vivienda: mirada desde Medellín”. En *Revista del Instituto de la Vivienda*, N° 50: 21-69.
- Escuela del Hábitat - Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional De Colombia- Sede Medellín (2013). *Diseño de la escuela territorial ciudadana para la construcción social del hábitat*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia. Cuarto Informe.
- Escuela del Hábitat - Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional De Colombia- Sede Medellín (2011). *Proyecto de extensión solidaria: investigación aplicada a la identificación de estrategias orientadas a la construcción social del hábitat en la Comuna 2-Santa Cruz*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Informe etapa uno.
- Escuela del Hábitat - Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional De Colombia- Sede Medellín (2011a). *Proyecto de investigación aplicada a la identificación de estrategias orientadas a la construcción social del hábitat en las comunas 1-Popular y 8-Villa Hermosa*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia. Informe etapa dos.

- Morín, Edgar (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.
- Múnera, María Cecilia (2008). *De la participación destructora a la participación sinérgica*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat-Cehap.
- Múnera, María Cecilia (2007). *Resignificar el Desarrollo*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat - Cehap.
- Múnera, María Cecilia (1989). *Elementos para el diseño de estrategias pedagógicas*. Medellín: s.e.
- Ortiz, Enrique y María Lorena Zárate (compiladores) (2002). *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*. México: HIC-AL, Universidad Autónoma Metropolitana.

# Taller del bien común: usos y significados de la categoría 'comunidad' en las arenas públicas cariocas

---

Soraya Silveira Simões<sup>1</sup>

## Introducción

En muchas de las grandes ciudades del país, el término 'comunidad' aparece, en las arenas públicas, en los discursos de los moradores de áreas menos favorecidas como, por ejemplo, las favelas. A través del uso de esa categoría, una parte considerable de los ciudadanos reivindica determinados derechos o manifiesta la expectativa de exclusividad o prioridad en políticas públicas.

En el contexto urbano carioca, 'comunidad' acentúa, no solamente la preeminencia de un sujeto colectivo desfavorecido en un dado contexto urbano, sino también aquel donde la categoría 'morador', a veces no es la única capaz de garantizar la *pertenencia a la comunidad*. Tener "más tiempo en el lugar" en relación a los nuevos moradores, ser afiliado a ciertos grupos domésticos, de parentesco, religioso o deportivos, o sea, hacer parte del "circuito de la confianza" (Mello, Vogel & Santos, 1981), beneficiarse del sistema de crédito

---

<sup>1</sup> Profesora Adjunta IPPUR-UFRJ e investigadora asociada del Laboratorio de Etnografía Metropolitana/LeMetro-IFCS-UFRJ.

local, ser acreditado en el barrio..., innumerables son las posibilidades locales de agregación o de exclusión de la ‘comunidad’, en el sentido que aquí la consideramos. Para la comprensión de esa compleja dinámica, las *situaciones* donde la categoría es evocada deben, por lo tanto, ser analizadas, ya que es en un proceso de naturaleza *relacional* que los actores reivindican y legitiman mayor o menor pertenencia. De cualquier modo, en Río de Janeiro, el término comunidad compone la identidad de una población urbana históricamente vulnerable sea por razones de inmigración, por el desplazamiento impuesto por las reformas urbanas y por las políticas habitacionales, o por la marcada presencia en el mercado informal inmobiliario y de trabajo<sup>2</sup>.

La ambivalencia del término, tal como viene siendo empleado en el contexto urbano carioca, evoca tanto una dimensión social, “yo soy de la comunidad”, como otra, espacial, “yo vivo en la comunidad”. Con eso el discurso hace evidente una clara homología entre espacios, sujetos y poblaciones, y el histórico de las políticas urbanas nos da elementos suficientes para trazar algunos recorridos de reconocimiento de identidades y sentimientos surgidos en contextos urbanos (Simões, Mello & Freire, 2010).

Al mismo tiempo, importantes progresos institucionales y marcos reguladores, como la adopción de un sistema legal que da responsabilidades a las ciudades en lo que se refiere a la política agraria (Estatuto de la Ciudad), la creación del Ministerio de las Ciudades para coordinar acciones de desarrollo urbano, la instauración del Consejo de las Ciudades y la definición del Plan Nacional de Vivienda, contribuyeron a legitimar demandas de los habitantes de las áreas

---

2 En investigación sobre el reciente proceso de renovación urbana en barrios periféricos franceses, llamados “quartiers sensibles”, o “communautarisme” figura como un elemento a ser extinto por la reconfiguración espacial y social de esos barrios habitados por una población que también allá, conoce bien los procesos de cambio forzado, además de la trayectoria de inmigración conocida por buena parte de sus residentes. En las consecuencias de ese proceso de renovación urbana y, por consiguiente, de cambio *forzado*, se forma no sólo la *communitas*, en los términos de Turner, sino los elementos de una “comunidad de aflicción” que, en el caso francés, evoca un conflicto particular de su historia colonial y de la naturalización de los inmigrantes provenientes de las ex-colonias en aquel país. V. Hellebois et alii 2010, Simões y Melo, 2010 y 2013.

urbanas no regularizadas, favoreciendo la substitución de categorías de atribución y acusación -como favelado- como parte del proceso de construcción de la ciudadanía.

Sin embargo, a lo largo de un siglo, la antigua y compleja convivencia barrio-favela en la capital fluminense (y ex-capital de la República) se manifestó a través de una serie de decretos y programas que tenían como objetivo erradicar e impedir la auto-construcción y los trazados urbanísticos sin planificación vial, y esto sin proponer políticas habitacionales que fueran articuladas en todas las esferas administrativas (Gonçalves, 2010; Valladares, 1980). Solamente en los años 1990 la ciudad pasó a ser contemplada por programas municipales, estatales y federales que, finalmente, hicieron posible la mejora de infra-estructura en asentamientos y barrios populares a través de la urbanización (Programas Favela-Barrio, de 1994, y Bairro, de 1996) y de la regularización agraria (Programa Vivir Legal, 1994)<sup>3</sup>, y no solo por la construcción de conjuntos habitacionales, aunque al lado de los terrenos de las favelas, como fue hecho por la Cruzada São Sebastião, en los años 1950 (Simões, 2010; Slob 2002).

Garantizar el derecho a pertenecer a la *urbs* no mitiga, sin embargo, la exclusión de la *civitas*. El sentimiento social manifestado por el empleo de la categoría comunidad surge como una especie de ciudadanía empujada, de pertenencia única a la *polis de proximidad*. A partir de las observaciones hechas en reuniones locales y regionales, en la compañía de moradores del conjunto habitacional Cruzada São Sebastião do Leblon<sup>4</sup>, presentamos algunos elementos etnográficos que nos permiten reflexionar sobre los significados de

---

3 En 1982, el Programa Cada familia un lote, durante la administración de Leonel Brizola en el gobierno do Rio, concedió escrituras definitivas a millares de moradores de conjuntos habitacionales construidos por la COHAB y para moradores de innumerables favelas.

4 El Barrio São Sebastião do Leblon, hoy comúnmente llamado "Cruzada", fue construido por la asociación católica Cruzada São Sebastião, fundada por Dom Hélder en el Congreso Eucarístico Internacional de 1955. Entre otras cosas, la Cruzada pretendía construir edificios de apartamentos en terrenos contiguos a las favelas que serían extintas. El conjunto de Leblon es el más elocuente testimonio de esa iniciativa, enteramente construido en uno de los barrios más valorizados de Río de Janeiro. V. Simões, 2010.

los usos de esa categoría y lo que ella nos enseña sobre la compleja administración de un gran centro urbano, como Río de Janeiro.

## **‘Comunidad’ y ‘barrio’**

En marzo de 2004, los miembros de las asociaciones de moradores de la Zona Sur de Río se reunieron en una tradicional escuela de Botafogo para discutir el temario del II Congreso de la Federación de las Asociaciones de Moradores del Municipio de Río de Janeiro (FAM-RIO), que se realizaría el mes siguiente. Entre los participantes había miembros de las asociaciones de moradores de los barrios, Morro Chapéu-Mangureira y del conjunto habitacional Cruzada São Sebastião. La distinción ‘barrio’, ‘morro’, ‘conjunto’ merecía, sólo por eso, nuestra atención, ya que si los problemas particulares a las favelas (regularización agraria, saneamiento, iluminación, construcción y mejora de los accesos, ordenamiento del espacio público, etc.) justificaban su diferenciación, lo mismo no podría ser dicho de Cruzada São Sebastião. Este conjunto, inaugurado en Leblon en 1957, es resultado de la iniciativa de la asociación católica homónima fundada por Dom Hélder Câmara para abrigar familias faveladas en terrenos contiguos a las favelas. Al construir edificios de departamentos, la Cruzada pretendía hacer frente a la política de “remoción” de favelas que ya se preveía, manteniendo a los moradores en las áreas urbanizadas y mejorando la integración del tejido urbano, además de preservar las millares de rutinas ya establecidas por los beneficiarios en esas áreas. Las favelas Praia do Pinto e Ilha das Dragas, que avanzaban sobre el espejo de agua de la Laguna Rodrigo de Freitas, fueron las escogidas para el inicio de las obras justamente por situarse en área noble, con gran valor agrario. Sin embargo, 50 años después, los moradores del conjunto, hoy comúnmente llamado Cruzada, todavía tienen sus direcciones asociadas a la favela y el peso simbólico de ese pasado se mantiene. (Mello, 2003; Simões, 2010).

A través de la invitación hecha por el presidente de la Asociación de Moradores del Barrio São Sebastião do Leblon (Amorabasse) y por otra moradora del conjunto, entonces directora de Asuntos Comunitarios de la FAM-RIO y ex-presidenta de la Amorabasse,

participamos de la reunión de la FAM-RIO que, en aquella noche, tenía como objetivo principal discutir las modalidades de gestión de la Federación, a ser votadas durante el Congreso. El método de 'proporcionalidad' y sus modalidades, 'simple' y 'calificada', en la composición de una dirección no mayoritaria, fueron minuciosamente presentados, así como las formas de gestión presidencialista y colegiada. Luego de la explicación, anticipándose a todos los otros presentes, el presidente de la Amorabase ofreció a la asamblea sus consideraciones. Conforme a su entendimiento, el sistema de proporcionalidad y la dirección colegiada podrían afectar la coherencia elaborada para la formación de una lista electoral, pudiendo redundar en futuras trabas. Con eso, concluyó que los dos sistemas no funcionarían en una *asociación de moradores*, sino que serían eficaces en el ámbito de una *federación*, ya que darían la oportunidad de que "todos participen juntos"<sup>5</sup>.

La distinción que venía de establecer manifestaba lo que estaba apto a medir: los conflictos experimentados por los presidentes de una asociación de *barrio* y por el presidente de una asociación del *conjunto habitacional* eran bastante distintos. En esta, se resaltaban los trazados de una pertenencia social común, fuertemente marcado por relaciones de vecindad traducidas en innumerables prácticas, pero, sobre todo, por una trayectoria colectiva bastante significativa:

---

5 En el libro *Les Sens du Public*, M. Leclerc-Olive (2003) hace la distinción entre el "bien común", que sería una propiedad compartida por grupos determinados y exclusivos, y el "bien público", que serían bienes inapropiables, inalienables e imprescriptibles. Sin la definición de estos conceptos para sustentar su razonamiento, percibí que, de cualquier manera, el presidente de la asociación de moradores del conjunto comparó, para sí, los conflictos decurrentes del tipo de apropiación relativa al "bien común" y los conflictos de negociación del bien público que aquella arena caracterizaba, al congregar grupos de moradores de la ciudad de la forma menos excluyente posible. Está claro que debemos considerar que el espacio en juego, en un caso, engloba relaciones primarias y formas de control más informales que si comparáramos con el espacio sobre el cual los militantes de una federación de asociaciones de moradores toman como referencia para sus agueridas luchas políticas; espacios estos donde los ciudadanos pueden desarrollar sus vidas apoyados en lazos impersonales. O sea, la distancia de las formas de control y conflictos implicadas en esas percepciones territoriales distintas no pueden ser, terminantemente, ignoradas en los análisis.

el cambio residencial de las chabolas de la favela a los departamentos del conjunto.

Sin embargo, las opiniones contrarias a la suya fueron unánimes. Y entre estas, la de la otra moradora de la Cruzada que, en su discurso, llegó a presentar críticas indirectas a su forma de comprender la gestión de un cargo electoral en el ámbito de una asociación de moradores. En aquella noche, desde la presentación del temario, había quedado evidente que todos los representantes de las asociaciones de moradores de la Zona Sur allí presentes iban en contra del llamado “corporativismo de barrio” (Vidal, 1998) y a los proyectos asistencialistas, haciendo incluso esta tendencia un objeto de discusión constante en las reuniones del grupo y en las instancias públicas de mediación entre gobierno y sociedad civil. La ruptura de esta modalidad corporativa fue presentada, en esa ocasión como uno de los más importantes objetivos cívicos adoptados por la dirección de la Federación, cuyos miembros eran, en gran parte, moradores y representantes de las asociaciones de barrios de la Zona Sur.

Ese período permitió realzar, retrospectivamente, la forma como se daban los compromisos asociativos de gran parte de los moradores del conjunto. La premura de la esfera privada de intereses era frecuentemente resaltada en las arenas locales, de modo despreocupado, suscitando acuerdos pero también espanto entre los presentes. El prejuicio de que sus motivaciones mantenían vínculos profundos con una experiencia de descreencia en la preservación de la integridad física y moral, en sus interacciones cotidianas en el ámbito de la vecindad pero también con agentes del Estado, no podría ser desatendido<sup>6</sup>. La cuestión que se colocaba, tanto en las arenas locales (reuniones de condominio y de la asociación de moradores del conjunto) como en las arenas públicas de las cuales los representantes de la asociación de moradores del conjunto participaban, era: ¿Cómo al-

---

6 En poco tiempo de trabajo de campo, dos personas nos narraron como perdieron un hijo y un Hermano por causa de objetos tirados por otros moradores por las ventanas de los edificios. También en este período presenciamos las incursiones de la policía civil en el conjunto, disparando tiros en medio de los varios adultos y niños que se concentraban en la calle al inicio de la noche, y subiendo las gradas de los edificios con armas en mano y el dedo en el gatillo.

canzar un nivel de generalidad exigido por los principios que regulan las arenas públicas a partir de casos particularísimos?

Las expectativas que recaían sobre la Asociación de Moradores de la Cruzada São Sebastião hacían referencia, entre otras cosas, a la capacidad de sus directores de elaborar proyectos y obtener financiamiento, de modo que “jóvenes y viejos de la comunidad” pudieran “ocupar el tiempo” con ciertas actividades. Había un consenso sobre la ociosidad por parte de los jóvenes moradores del lugar, en que ese ocio sería la oportunidad para que estos se involucraran en actividades ilícitas. Por eso, la capacidad de movilizar recursos era exigida, convirtiéndose incluso en un imperativo moral. Los recursos, a su vez, eran ofrecidos por innumerables instituciones frente al argumento de *carencia*, y era a través de él que se expresaba el propio *ethos* de lo que viene a ser “comunidad” en el glosario de la vida urbana brasileña -y más precisamente carioca- de nuestros días<sup>7</sup>.

El argumento de carencia es así manipulado por los moradores, pero también por instituciones públicas y privadas, que entonces confieren a la categoría comunidad esta posibilidad unívoca que oculta las diferencias y los conflictos existentes entre los mismos habitantes. Sin embargo, no siempre la categoría ‘carente’ despierta la simpatía de aquellos mismos actores que a veces lanzan mano de su instrumentalidad. Una modesta observación del día a día del conjunto es suficiente para hacernos notar una significativa diferenciación de renta entre sus moradores. Poseer ropas de marca, carro, computador o simplemente exhalar determinado perfume, por ejemplo, son significantes que establecen esa diferenciación y que son notados, aquí y ahí, en conversaciones en los corredores. Pero no solamente: las sociabilidades y los círculos sociales que frecuentan también denotan la distancia social existente entre los moradores y las fronteras movedizas de la comunidad.

---

7 En una perspectiva histórica, la transformación de la pobreza como sinónimo de carencia se da, según Valladares (1991: 100), con la importación de la terminología “población de baja renta” por el Banco Mundial y otros organismos internacionales que, principalmente a partir de la década de 1960, pasan a invertir todavía más en políticas sociales, esta vez con la introducción de la variable ‘renta’ en la definición de pobreza.

Para los síndicos de los diez edificios del conjunto, el recurso al argumento de carencia solo se legitima en las relaciones con agentes externos<sup>8</sup>. Internamente, las redes de parentesco nos permiten no solo acompañar y remontar punto por punto los lazos de reciprocidad que envuelven todo el circuito de los intercambios en el lugar, sino también considerar con más calma y reflexionar sobre las comodidades viabilizadas por los bienes (donativos materiales y simbólicos) que circulan entre sus componentes. Ellas permiten también verificar como y hasta qué punto un aspecto de los conflictos derivados de la administración de la vida colectiva se articula con una transposición de la moralidad privada para la gestión de lo público. Para pertenecer a la comunidad y tener voz importa mucho pertenecer a las familias locales, que comparten trayectorias comunes, o como morador adventicio, ser afianzado por ellas. Pero no solo eso: además de “haber nacido”, cuenta además el hecho de “haber sido criado” ahí (Simões, 2010; Mello & Vogel, 2004).

### **Asociación de Moradores y Consejo de Síndicos: instancias mediadoras de problemas públicos y privados**

Entre los residentes de Cruzada São Sebastião, podemos caracterizar la relación entre síndicos y moradores bajo la luz de una tensión, fruto no solo del difícil ejercicio de control y cobranza, por un lado, sino también del complejo arte de presentar argumentos, por el otro. En la relación entre el síndico y el morador hay, sin embargo, una proximidad social que se evidencia cuando ambos se encuentran, por ejemplo, en relación con agentes externos. En este caso, síndicos y moradores son residentes y la simetría de esta relación reduce drásticamente, en sus discusiones, el empleo del argumento pautado

---

8 Como en una reunión con ingenieros de la Compañía Estatal de Aguas y Alcantarillado (CEDAE, por sus siglas en portugués) para la negociación de las deudas de agua de los condominios. Gracias a la inserción de los edificios de Cruzada en la llamada Tarifa Social, fue posible reducir hasta 70% el valor de las cuotas y además obtener una parcelación de hasta 48 meses.

por la carencia. El capital social nivelado por la misma posición que ocupa en ese sistema de condominio se hace asimétrico solamente en el proceso de negociación, que los obliga, imperativamente, a entrar en una dimensión de intimidad.

En las relaciones entre síndico y morador, la asociación propiciada por una característica que, de manera general, estereotipa a los habitantes del conjunto, pobreza, carencia, gana densidad delante de la necesidad de comprobación de las condiciones financieras del morador, o sea, delante de un conflicto. Para esto, ambos se benefician de los más diversos recursos para justificar las elecciones que hacen y los procedimientos que utilizan para pagar o dejar de pagar el condominio, negociar un deuda o recurrir a actitudes más drásticas, tales como la publicación de los nombres de los morosos y el apelo a la justicia o el mero pronunciamiento de una voluntad de que la alcaldía coloque en subasta el inmueble del deudor, por ejemplo.

Es exactamente en ese momento crítico de comprobación que la dimensión íntima se devela, desde el punto de vista del condominio, sea voluntariamente, como compromiso con un régimen de justificación (Boltanski & Thevenot, 1991), sea involuntariamente, por el conocimiento que el síndico acumula a través de la observación de la vida privada de los demás. Es además en este momento que la correlación existente entre el habitar y el ser moral se presenta en el espacio público y pasa a ser objeto de innumerables manipulaciones en la retórica del bien común.

Con relación al síndico y a los miembros de la dirección de la Asociación de Moradores, sobre todo el presidente, el control igualmente se desplaza al ámbito de lo privado. En un episodio que involucró un morador y un policía, frente a la portería de uno de los dos edificios del conjunto, el presidente de la Asociación fue agredido verbal y físicamente por los amigos del morador por no haber intercedido. El presidente, a su vez, consideró su conducta una decisión política, visto que problemas personales, como el conflicto del morador con el policía, no eran “problemas de la comunidad”.

Pocos días después del incidente, el presidente asumió el puesto de síndico del bloque donde vivía, ya que la síndica sufría de depresión y alegaba que la causa era las críticas y amenazas que pasó a recibir luego de haber contratado un abogado para resolver la

cuestión de los morosos. Enseguida que asumió el puesto, el nuevo síndico marcó una reunión para tratar el asunto. El día, los ánimos se exaltaron, todos hablaban al mismo tiempo. El silencio solo se daba cuando alguien, más exaltado, escenificaba su discurso presentando a la platea sus razones para la falta de destemplanza. Falta de templanza que encontraba lugar para exhibirse en un rito marcado por la obligación social de expresar tal sentimiento, en este caso, la contrariedad frente a la propuesta de administrar institucionalmente un conflicto interno.

En *A Expressão Obrigatória dos Sentimentos*, Marcel Mauss (1999) notó que no son “solo los tiempos y las condiciones de la expresión colectiva de los sentimientos que son fijos, los agentes de esta expresión también lo son” (idem: 328). Mauss observó que todas esas expresiones colectivas y “de fuerza obligatoria de los sentimientos del individuo y del grupo son más de lo que simple manifestaciones, son señales, expresiones comprendidas, en suma, un lenguaje” (idem: 332). Los gestos, gritos, interjecciones y lágrimas “son como frases y palabras. Es necesario decirlas, pero si es necesario decirlas, es porque todo el grupo las comprende”. Todo el repertorio pantomímico y de recursos fisiológicos (lágrimas, vómitos, etc.) no son únicamente expresión de sentimientos, “son también, al mismo tiempo, rigurosamente al mismo tiempo, signos y símbolos colectivos” (idem: 334).

Esta reunión de condominio, entre otras, se constituyó mayoritariamente de mujeres. Ellas se alternaban en la arena para expresar, cada una en su turno, el desagrado frente al posible contacto de un abogado para ocuparse de las deudas de los morosos. Una señora argumentó en que la deuda de su hija tenía razones bastante objetivas. Además de los argumentos presentados, el hecho a destacar fue que, a través de esos argumentos, surgieron los responsables de los inmuebles y los querellantes: todos eran mujeres.

Hubo quien afirme también que la medida de contratación del abogado era la causa del aumento del número de morosos en el edificio: “ahora es *deuda del que debe y del que no debe*”, se quejó otra mujer. Su desahogo era sin sentido, ya que mostraba la existencia de dos cualidades de condominios en la misma situación de deudores. Se abría una vez más la sospecha de que la conducta moral constituía un dato legítimo a ser utilizado en la negociación. Quedaba, finalmente,

intentar entender como esa coartada, caracterizada por una determinada conducta, era construida e identificada.

En seguida, otra moradora se levantó y caminó hasta el síndico para decirle, con el dedo arriba, que no le gustaba el abogado porque “él no hace nada, él no construye nada, él es de fuera”. Sus razones para el incumplimiento de la norma fueron presentadas así: ¿cómo alguien “de fuera” e indiferente al proceso de construcción de las reglas establecidas entre síndico y morador era convocado ahora para solucionar problemas, aplicando, no importa a qué tipo de deudor y a qué tipo de razones, las reglas impersonales de la ley?

En resumen, la queja general recaía sobre la anulación de un acuerdo tácito cuyo mérito era la manutención de un amplio margen de negociación en el cual el *hablar de sí* no solo encontraba lugar sino que actualizaba, cada mes, el chance de comprobarse, para sí mismo y para el otro, un aspecto personal de existencia en el mundo.

Como recordó un morador, “todo el mundo tiene una historia que contar”. Este mismo hombre ejerció durante la reunión un papel contemporizador, esforzándose en mostrar, a través de indagaciones, como las quejas y las razones presentadas allí no resolvían el problema de las mejorías necesarias a aquel edificio. Al contrario, afirmaban aún más la precariedad de un bien común a todos, usurpando de mejoras por la postura individualista, a veces egoísta, e incrédula de los demás.

Los participantes de esa reunión tenían experiencias muy distintas en lo que concierne a la vida política y administrativa más cercana -la del mismo edificio- hasta la más abarcadora- la vida cívica. Además, la franja etaria de los presentes era igualmente muy amplia. Esa arena, en especial, fue ejemplar en lo que respecta a la conformación de un *mundo común*, donde determinados argumentos ganan coherencia y plausibilidad. Algo que solo es posible a través del trabajo de contextualización y de calificación de las ‘cosas’ presentes y pertinentes (personas, problemas, objeto del litigio, razones, etc.), que es el objeto de la reunión.

El orden de un mundo que pueda ser común a todos los participantes es, por lo tanto, definido en la *situación*, y no exclusivamente en un nivel de principios donde la filosofía política acostumbra permanecer, abnegando, con eso, las condiciones empíricas de realización del acuerdo y de la aplicación de esos principios en circunstancias particu-

lares. Las pruebas de realidad, o sea, los argumentos plausibles frente cualquier litigio, están en consonancia con un universo estructurado de normas y valores que definen la naturaleza de una cuestión. De este universo hacen parte no solo los sujetos o grupos, con sus principios fundamentales, sino el mismo contexto que los coloca en interacción, ya que es a partir de él que se define la *grandeza* alrededor de la cual los actores van a estructurar justificativas razonables, coherentes y, finalmente, convincentes (Boltanski & Thevenot, op.cit.)<sup>9</sup>.

Una disputa se revela, de esa manera, como una “economía de grandezas” (idem) donde los participantes hacen sus quejas y reivindican sus derechos. Con eso, ellos ejecutan una tarea de persuasión. En esta estructura de valores, hay un principio de orden particular que permite especificar de qué está hecha la “grandeza de los grandes”<sup>10</sup> y, con eso, un *orden justificable* entre las personas involucradas en un conflicto (idem: 28).

El análisis hasta aquí emprendido de dos arenas distintas, una en el ámbito administrativo de una región de la ciudad y otra en el de un condominio que integra un conjunto habitacional, nos ofrece algunos elementos para comprender el aspecto pragmático contenido en esa teoría de la justificación. Ella también nos ayuda a investigar con mayor rigor el dilema del *público* según la perspectiva del pragmatismo. Ambos abordajes colocan en cuestión el estatuto de la *verdad* y restituyen, con eso, su plasticidad, ya que es en las manos de personas concretas, en acciones concretas y en contextos específicos que ellas son forjadas.

## Taller del bien común

En toda situación de disputa, las grandezas alrededor de las cuales los participantes se alinean se hacen particularmente eviden-

---

9 “La grandeza es la manera por al cual exprimimos a los otros, por el cual les encarnamos, por lo cual los comprendemos o, todavía, por lo cual los representamos. Ella está por lo tanto asociada a una capacidad de expresión general”. Boltanski & Thevenot, 1991: 162.

10 Especificar *de qué está hecha la grandeza de los grandes es fundar un orden justificable entre las personas*. Idem: 28.

tes. Durante nuestra investigación, pudimos oír los argumentos justificativos formulados por los moradores del conjunto, del barrio y de la ciudad para posicionarse en contra o a favor de los proyectos de intervención en sus espacios de vivienda. Momentos como ese se caracterizan especialmente por una inquietud acerca de la forma en que las personas y las cosas serán valoradas (idem: 26).

En Cruzada las reuniones formales se dan a todo momento. Es grande el número de veces en que agentes públicos y privados se encuentran con los moradores para solucionar los más diversos problemas del condominio, agua, luz, obras, impuestos, etc. Internamente, el número de convocatorias es todavía mayor y puede surgir de una demanda particular de un morador interesado, por ejemplo, en hacer cierto uso de un área del edificio; o del síndico, preocupado con las adversidades inherentes a la administración de un complejo de viviendas. Hay también convocatorias de la Asociación de Moradores y del Consejo de Síndicos, sea para organizar fiestas laicas o religiosas, ferias y bazares, sea para resolver cuestiones administrativas o apoyos políticos; y también de miembros de ONGs, misioneros, artistas y muchos otros agentes interesados en la implantación de proyectos sociales.

La diversidad de los modos de especificar el bien común y la misma noción de “bien común” merece, pues, nuestra atención, ya que trata siempre de un principio de coordinación de la acción. Unos hablan a partir de la condición de morador, lo que por sí solo implica un universo de derechos y deberes desiguales para muchos de ellos mismos. Como miembro de esta categoría, morador, el sujeto reivindicador de la igualdad de derechos puede basar sus argumentos en un mundo abarcador de las normas que contemplan una “comunidad”, universo este de carácter más exclusivo, mientras que otros, hablando como “ciudadanos”, fundamentan sus alegaciones en un mundo más englobante, cuyo principio de igualdad incluye, entre otros, el “morador”.

Dependiendo, pues, de la grandeza, representada por la misma categoría evocada por el sujeto que habla, un mismo principio puede fundamentar razones muy distintas. El principio, por lo tanto, no es suficiente para llegar a un consenso, o, como llaman Boltanski e Thevenot, a un *acuerdo justificado*. Según la teoría de la justificación elaborada por esos autores, el bien común y la capacidad de actuar

a su favor no solo dependen de un mismo principio a la luz del cual el objeto de la disputa se define y las acciones de los involucrados se hacen plausibles y justificables. Más que el conocimiento de esos principios que rigen acciones y que juzgan el objeto alrededor del cual se reúnen sujetos interesados, es imprescindible saber cuál es el *bien* que cada participante deberá y podrá sacrificar para ascender a un estado común en relación a los demás competidores al acuerdo. Si el sacrificio de algo es una condición exigida por el proceso de un acuerdo, él, el sacrificio, es, en sí, una *prueba* de que los varios *sentidos de lo justo* están siendo ajustados para llegar a un principio superior común, y así, al acuerdo<sup>11</sup>.

Dicho de otro modo, el bien a ser sacrificado para que todos puedan ascender a un estado de igualdad, suprimiendo la tensión para entrar en un acuerdo, puede ser, él mismo, objeto de grandes divergencias. A título de ejemplificar lo que sería un bien sometido al sacrificio, podemos considerarlo como siendo, inclusive, una de las identidades a partir de la cual los sujetos en competencia se perciben<sup>12</sup>.

Como ya suponíamos, dependiendo de la situación, la categoría “morador” implica un universo de normas desiguales entre los mismos moradores. Entre estos y los agentes externos se interponen, además, otras tantas categorías, como por ejemplo, “ciudadano” y “político”, que evocan otros universos de normas capaces de suplantar el orden local, ésta representativa de un mundo más amplio de sentido jurídico para un número considerable de moradores de la ciudad.

---

11 Para un detalle escrupuloso de la teoría de la justificación, recomiendo al lector la lectura de la segunda parte del libro de Boltanski y Thevenot, donde los autores presentan esquemáticamente los axiomas que van estructurando, paso a paso, el bien común y la capacidad de actuar a su favor. Como resaltan los autores, aunque el modelo de *cité* haga referencia a un solo principio de justificación a la vez, es una respuesta a la multiplicidad de principios sin los cuales el mundo sería un *éden*, un lugar sin disputas. Idem: 101. Por qué no vivimos en un paraíso, los autores consideran que todo modelo de *cité* implica una *grandeza*, un *sacrificio* y una *noción de dignidad* propios de la *cité* que ellos revelan. Idem: 106.

12 En *El saber local*, Clifford Geertz narra un caso perfectamente ilustrativo del sentido del sacrificio, según la connotación que posee en la teoría de la justificación, a través del drama del balines Regreg. Cf. Geertz, 2003.

El proceso de creación de una convención de condominio en Cruzada, que analizaremos a continuación, es el primer caso ilustrativo de lo que acabamos de exponer. A pedido de los síndicos, una serie de reuniones fueron programadas y convocadas por agentes externos, en este caso por funcionarios de la CEHAB, con la finalidad de intentar instituir, finalmente, el reglamento. Los costos para registrar una convención son altos, y la presencia de la Compañía junto a los moradores, por ocasión del trabajo de regularización de los inmuebles de Cruzada, fue la oportunidad identificada por los síndicos y por la Amobrase para este resolver este asunto. En primer lugar, discutiendo la misma convención para, en seguida, dar inicio a los procedimientos burocráticos. Sin embargo, la alerta dada por algunos moradores sobre sus propias dificultades para comprender o interesarse por ese bien, representado por la Convención, fue en parte ignorado por aquellos responsables de la conducción de las reuniones. El saber local, en este episodio, acabó revelando su potencia al desbancar los principios ideológicos y las buenas intenciones de los agentes públicos, representados por un administrador y un abogado de la CEHAB, conforme veremos más adelante.

El segundo caso que iremos a analizar ocurrió durante la reunión entre barraqueros<sup>13</sup> y demás moradores de Cruzada interesados en mostrar estantes en la calle durante una fiesta junina. Aquí, acompañaremos una disputa interna. Todos los participantes residen en el conjunto, condición que los coloca, inicialmente, en pie de igualdad. Lo que, permitirá dar relevancia a las distinciones y base a los argumentos con los cuales defienden el derecho en cuestión. Vender comidas y bebidas durante la fiesta, será, justamente, el uso de la categoría comunidad. *Es en el momento de la disputa que la comunidad se define, no existiendo, a priori, ni antes ni después.* En este sentido, podemos y debemos considerar la “comunidad”, tal como aparece en las arenas políticas de la capital: no como un ideal, sino como una *premisa*.

Esta hipótesis fue también explícita en la última reunión que trajimos para este análisis. Se trata de una reunión virtual y gracias

---

13 Moradores que venden comidas y bebidas en las áreas de uso común del conjunto.

a esto un público más amplio y geográficamente distante a la Zona Sur de Río de Janeiro pudo acompañar, no sin espanto, las agresiones deliberadas resultantes de un antagonismo cultivado a través de la oposición Leblon vs Cruzada, “barrio” vs “favela”. Lo que se vio a lo largo de esos días de enfrentamientos virtuales revela que la misma noción de barrio puede ser interpretada como una “arena” en la cual los interesados vienen a manifestarse<sup>14</sup>.

A partir de ahora, vamos, entonces, a incursionar en esas reuniones que, entre muchas otras cosas, nos dan acceso al mundo de referencias a través del cual los moradores de la ciudad adquieren competencias políticas y ciudadanas y pasan a ejercerlas.

### ***Las reuniones sobre la Convención de Condominio***

En 2000, la investigación que la CEHAB realizó en Cruzada São Sebastião reveló que 76.13% de los moradores consideraban necesaria la organización administrativa por bloques, en lugar de una posible centralización caracterizada en la figura de un síndico general.

La mayoría estaba de acuerdo con la gran diferenciación interna en el conjunto de uno u otro edificio, como, por ejemplo, la alta tasa de incumplimiento entre los moradores del bloque dos en contraste con el bien organizado bloque diez. Concurrían también algunos otros sistemas de creencias que identificaban, por ejemplo, “potestades”<sup>15</sup> apegadas a este o a aquel bloque, además de historias macabras y rumores que colaboraban con la estigmatización. Además de ese universo de atribuciones, hay otro que se identifica ex-

---

14 En una entrevista concedida en el site Uol, en 2012, el alcalde de Río, Eduardo Paes, dijo “no entender” lo que “la gente de Niterói [profesores de la Escuela de Arquitectura de la Universidad Federal Fluminense] venía a hacer en Río”, ayudando a los moradores de la Villa Autódromo en la elaboración de un plan de urbanización que pueda hacer frente al intento de remoción de aquel barrio emprendida por la Alcaldía de Río.

15 Término empleado por un líder evangélico morador del conjunto para atribuir las causas de los problemas dichos “crónicos” de ciertos “bloques” (pequeños tráficos, presencia de usuarios de drogas en los patios, morosidad).

clusivamente con el perfil y la popularidad de cada síndico entre los condominios y demás habitantes de los edificios vecinos.

No vamos a extendernos en las minucias de esta reacción, sino solamente resaltar que los bloques de Cruzada, para sus habitantes, son considerados “viables” o “inviables” administrativamente en función de un carácter extraído no solo de la práctica de sus moradores sino también de los usos de los espacios y del repertorio de historias en ellos transcurridas. Aunque, la primera reunión de las muchas que tratarían de los aspectos legales para la preparación y el registro de la Convención de Condominio, había sido iniciada con una explicación hecha por el administrador de la CEHAB, resaltando la necesidad de deshacerse, en el documento, y por medio de algunas medidas, de esa tan cara diferenciación. Aquella noche, él parecía no haber tomado suficientemente en cuenta la fuerza de las expresiones locales que infundían las innumerables distinciones entre los bloques y sus moradores.

Delegado por la CEHAB para acompañar todo el proceso de regularización de los departamentos que todavía estuvieran, por razones diversas, en situación irregular o en litigio, el administrador hacía meses venía enterándose del cotidiano y de las disputas internas de los moradores de Cruzada. Su *bureau*, situado en una sala contigua a la delegación, en la calle Humberto de Campos, frente a la Iglesia que integra el conjunto, daba de frente a la calle y a nivel de la vereda, pudiendo ser observado por el peatón gracias a su gran puerta de vidrio. A lo largo de casi un año, su oficina fue frecuentada por muchos moradores de Cruzada interesados en aclarar sus situaciones, realizar el registro junto a la Compañía, sacar el registro del inmueble, resolver otros problemas jurídicos o simplemente conversar con el administrador entre una ida y venida del mercado. Los jóvenes también frecuentaban el local atraídos por los cursos de “refuerzo escolar”, “embellecimiento de la mujer” y clases de preparación para actuar como guías durante los juegos Pan-Americanos, todos ofrecidos en la sede de la Administración de Desarrollo Local (ADL) en sociedad con el Rotary Club de Leblon, cuyo emblema fue instalado en la fachada de vidrio.

Por lo tanto, la noche de la primera reunión, el administrador estaba convencido de que todos aquellos meses de trabajo conjunto,

reuniendo, sobretodo, a los síndicos y directores de la Amobrase en el estudio de la mejor forma de adecuar una convención de condominio a la realidad de Cruzada, comenzarían, ahora, a realizarse. Y comenzó su explicación diciendo a los presentes en el salón del bloque diez que “el condominio está compuesto por los diez edificios”, y, por eso, habría un solo síndico general, aunque cada edificio tuviera su representante. “Esa es la ley. Y tenemos que hacer las cosas exactamente dentro del criterio de la ley”.

Todos los que estaban ahí oían con el semblante de aprobación. Parecían esperanzados de que la ley resolvería muchas cuestiones en la dirección de las mejoras esperadas. Pero las fisionomías que denotaban armonía entre los presentes merecen algunas explicaciones. El lugar escogido para la primera reunión era, en sí, lleno de significados. El décimo bloque, como vimos, es considerado el mejor organizado de Cruzada. En él viven los de mayor poder adquisitivo, las familias menos numerosas, los habitantes más discretos del lugar. Los corredores del décimo bloque son enteramente despejados. No hay comercio, no hay ningún obstáculo obstruyendo el paso. Ni rejas, ni plantas, ni bicicletas. Máximo, una alfombra delante de las respectivas puertas. Es un edificio que, por estas razones, se destaca sensiblemente en el conjunto. Aunque la reunión pudiera ser integrada por cualquier morador, entre los presentes solo estaban los “buenos pagadores”, y entre esos, solamente los dos bloques, nueve y diez. Ningún moroso. Ahí, solamente estaban los interesados en instituir un reglamento para la convivencia, con el objetivo de valorizar la totalidad del conjunto en el cual eran vistos como una “élite”.

El administrador siguió presentando las ventajas que tendrían con la aprobación de la Convención, diciendo que los morosos tendrían, ahora, “responsabilidad legal, o sea, ahora no hay opción, esas disculpas [personales] dejan de existir.”

La substitución del término *conjunto* por *condominio* anuncia una primera gran transformación, enteramente de acuerdo con el deseo de los que eran favorables a la Convención. En la segunda reunión, realizada en el bloque cinco, la plenaria más numerosa (cerca de sesenta personas) estimuló al abogado de la CEHAB a lanzar la siguiente pregunta: “¿Qué prefieren ustedes: conjunto o condominio?”, a lo cual respondieron algunos, aquí y allí, tímidamente: Con-

dominio... El abogado insistió y, la siguiente vez, todos, en una sola voz, dijeron bien alto: ¡Condominio!

Otra palabra comenzó a aparecer en las reuniones, substituyendo el uso genérico del término departamento. Este, acrecentado por el uso y significado local, ganaría un matiz más sofisticado con la utilización del denominativo *patrimônio*. Hasta ese momento, no se oía ninguna referencia a los inmuebles en términos de “patrimonio”. Era, sin embargo, bastante reconocido el valor de un “departamento en Leblon”. Sin embargo, esta era una de las sentencias que más decían cuando el tema de la conversación se refería a algo que pudiera macular la imagen del lugar. Así, “patrimonio” poco a poco fue siendo insertado en el léxico referente al ahora Condominio Cruzada São Sebastião. Es más, Condominio São Sebastião, como sugirió un morador: “Creo que deberíamos quitar el nombre: Cruzada”<sup>16</sup>.

El proceso seguía estimulado por el deseo de un día alcanzar este nivel de integración con el barrio Leblon. Pero, mientras para algunos esto parecía un sueño, para otros representaba una especie de amenaza, tan íntimamente se percibían asociados al nombre del lugar y a sus significados, en contraste con el entorno *chic* del barrio Leblon.

No podemos de ninguna manera ignorar que la cuestión de la identidad estaba siendo tocada en su médula. En “Cruzada”, o en el “conjunto”, estos moradores vivían en una especie de autarquía por lo tanto amenazada por la posibilidad de integración al esquema de los *otros* por el uso de las normas “de cualquier otro condominio del Brasil”, como decía el administrador de la CEHAB.

Los fieles de la “*fezinha*”<sup>17</sup> que todos los días hacen sus apuestas frente al boque uno, y los *habitués* de la cerveza y los juegos de cartas, del billar y la feria, de las barracas cerca al muro y junto a los

---

16 Aunque fruto de comparaciones distintas, su apuesta fue a la par con una reflexión tardía emprendida por Don Hélder Câmara acerca de la elección del nombre: “*Rien que ce nom dit combien nous étions encore dans une mentalité de chrétienté, au Moyen Age. Nous avons choisi saint Sébastien parce que c’est le patron de Rio de Janeiro. Mais ce mot de Croisade...*”. Entrevista concedida por Don Hélder a José de Broucker, 1977: 141.

17 Apuestas hechas en el popular “Jogo do bicho”. (Juego de azar ilegal en Brasil donde animales son relacionados con series numéricas de la lotería).

pilares, en toda la extensión de la calle, estos daban vida pública a la manera de ser que, a los ojos de la nueva propuesta, desvalorizaban al “patrimonio” y representaba el “conjunto”.

Sobre todo debido a las razones mencionadas anteriormente, el formidable chismorreó comenzó a competir con las primeras expectativas de cambio. Por el boca a boca circulaban suposiciones siempre amenazadoras con lanzar a la oscuridad las intenciones de la CEHAB. Detrás de todo esto estaría un posible aumento en las tasas de impuestos a la propiedad y el agua, la electricidad y condominio y detrás de escenas de presuntas maniobras insidiosas, la certeza: “quieren sacarnos de aquí.”

Finalmente, la resistencia. La desconfianza no sólo es lo opuesto a la confianza, este sentimiento que reduce la complejidad del mundo, simplifica la vida y nos lleva a aceptar riesgos (Luhmann, 1996). Si falta esa disposición a la confianza es porque una creencia negativa se instauró. Más perjudicial que la falta de confianza, la desconfianza, por lo tanto, restituye al individuo la complejidad de la vida y, más importante, subraya, en los riesgos, sólo las virtualidades negativas.

Para evitar que sus propuestas fueran definidas de forma negativa, el administrador se había precavido e informó, durante la primera reunión, tener conocimiento de las dificultades que enfrentarían y del tipo de práctica que debería terminar una vez realizado el registro de la Convención:

Hasta hoy, todavía existe gente que tiene la capacidad de decir que estamos haciendo eso para sacar la Cruzada de aquí.<sup>18</sup> La chica que trabaja conmigo dijo que se estaba bañando y oyó al vecino decir ese rumor en la puerta. Hasta eso, con certeza, se va a acabar con la convención del condominio. ¿Por qué? Porque ya no van a poder decir esas cosas. Está escrito, van a ser obligados a leer, van a ser obligados a convivir como un todo dentro de la comunidad. No van a poder creer que son un ser aparte que no necesita involucrarse. Ya nadie va a poder decir eso aquí en la favela. Esa historia se acabó. Se

---

18 Mención a las políticas de “remoción” que marcaron la vida de gran parte de los moradores del conjunto.

acabó esa actitud, esa postura de morador que cree que esto es una favela. Es un condominio en la Zona Sur, en Leblon.

Algunos moradores de Cruzada, expresamente favorables a la convención, fueron contratados por el administrador para ayudarlo en el trabajo de aclaración acerca del registro de inmuebles y la convención del conjunto, con sus vecinos. El trabajo se hacía tanto en horario comercial en la sede de la ADL, como en las horas libres, por iniciativa de los contratados, junto a sus vecinos, siempre que surgía la oportunidad.

En una tarde, en la puerta de la Administración, una moradora se acercó para solventar dudas con respecto a la procuración que debía firmar. Le inquietaba el ítem sobre la concesión de “derechos especiales” al síndico. Los llamados derechos especiales tenían como objetivo exclusivamente el permiso para que cada síndico pueda firmar la convención en nombre de los condominios, de esa manera diez firmas en el documento sería suficiente, en lugar de, mínimo, 612, o sea dos tercios del total de domicilios. Pero la cuestión que generaba dudas era el calificativo de los derechos que serían concedidos por la procuración. El término “especiales” pasó a connotar “plenos poderes”, o aún más “súper-poderes”, cuando, en realidad, se refería a la condición extraordinaria destinada a resolver el objetivo explícito.

De cualquier manera, firmar un documento generaba muchas desconfianzas entre algunos moradores. Uno de los contratados por el administrador, concedor de este obstáculo, optó por ser extremadamente didáctico y explicó, inicialmente, para qué servía una convención de condominio. Ella iría “reglamentar la convivencia”. La moradora acompañaba la explicación recordando, de vez en cuando, lo que la perturbaba (el alto sonido durante la noche, los objetos lanzados por las ventanas). El morador contratado por la ADL confirmaba la adecuación de sus casos y proseguían diciendo que la convención se trata de un instrumento contra ese tipo de inconvenientes y otros más, como “ropas colgadas en la ventada”. Esta vez la mujer no se manifestó. Permaneció, sin embargo, atenta a lo que él iba a decir. Recuerdo la convención de condominio de Selva de Pedra<sup>19</sup> y le digo

---

19 Selva de Pedra es como quedó conocido el conjunto de 40 torres construidas en los años 1970 sobre el terreno de la antigua favela Praia do Pinto, con recursos

que ahí al frente no está permitido que haya “fábrica de sombrero” en los departamentos<sup>20</sup>. Intrigada, ella tomó conocimiento además de que todo y cualquier condominio en Brasil posee una convención, y, en la gran mayoría de los casos, el morador ni siquiera discute sobre su contenido, procedimiento inverso al que estaba siendo propuesto en Cruzada, donde, cincuenta años después de haber sido habitada, se discutirían los reglamentos. Ella, finalmente, manifiesta su decisión, “prefiero con convención”.

El interés de todos en obtener informaciones más precisas era, de hecho, bastante pronunciado, ya que muchos ni siquiera conocían el documento regulador de la vida en los condominios y no entendían, en consecuencia, el porqué de firmar una procuración para el síndico.

En las siguientes reuniones, el abogado de la CEHAB dio pruebas de su competente oratoria explicando lo que era una procuración. Comprometido en el movimiento de regularización agraria en favelas y conjuntos de vivienda, él, más que cualquier otro, estaba verdaderamente entusiasmado con el inicio de las conversaciones colectivas y disponibles a todos para mayores aclaraciones, antes y después de las reuniones y también, en días marcados, en la sede de la ADL.

Hasta aquel momento el administrador y el abogado estuvieron protegidos de los rumores que ya comenzaban a circular sobre el impacto de las reuniones. Acabaron descubriendo que estaban siendo calificados de “politiqueros”. Indignados, hicieron de esta información materia de la siguiente reunión, la más concurrida de todas, realizada una noche en la cancha de la Escuela<sup>21</sup>. De esa manera, llevando al público la indignación, creían estar tejiendo todavía más firmemente la confianza que, a su vez, depositaban en los moradores como interlocutores competentes.

---

provenientes de las cooperativas profesionales financiadas por el BNH. Al respecto, v. Mello, Vogel & Santos, 1981.

20 Convención del Edificio Maestro Villa-Lobos, transcrita parcialmente por Mello (2001) en un artículo en el cual vuelve a discutir, veinte años después de la investigación realizada en Selva de Pedra, las apropiaciones de los espacios de uso colectivo en este conjunto.

21 La Escuela Municipal Santos Anjos es parte, junto con la Iglesia Santos Anjos, del proyecto inicial del conjunto de Cruzada São Sebastião.

En las arenas, como el mismo nombre ya indica, hay un elemento crucial de valorización del *dicho* que es la plenaria. Al inicio, no se sabe quiénes son las personas que la componen, o aun, cuáles son sus anhelos. El abogado y el administrador, tan compenetrados en sus propios números delante del público, ya que convencidos de sus buenas intenciones, se encontraban de tal modo convencidos al respecto de la realidad que escenificaban que tal vez, por un descuido o simple desconocimiento de los hechos, creían excesivamente en la propia realidad que estaban escenificando. Sobre la creencia incuestionable del actor en el papel que cada uno desempeña, Goffman escribió “Cuando su público también está convencido de este modo al respecto del espectáculo que el actor [social] escenifica, y ésta parece ser la regla general, entonces, por lo menos al momento, solamente el sociólogo, o una persona *socialmente descontenta* tendrán dudas sobre la ‘realidad’ de lo que es presentado” (Goffman, 1999).

Incluso aquellos que eran parte del equipo, para usar los términos de Goffman, poco a poco fueron manifestando públicamente, en las reuniones, sus desacuerdos en relación a las estrategias escogidas por el administrador. Sobre ellas, un morador hizo una importante observación. Él percibió que se debía instituir una agenda positiva, en lugar de “insistir en la tecla negativa, en la parte de la dureza de la convención, que es la cobranza del condominio”. Tenía conciencia de que esta propaganda agradaría a los oídos de los interesados en la convención, los cuales eran, en su gran mayoría, los fieles pagadores de impuestos. Pero alejaría de una vez por todas a los demás moradores que hasta podrían llegar a ver, en la institución del reglamento, más aspectos positivos que negativos. Pero, que por miedo, podrían hacerse desfavorables. “Yo prefería tocar menos en eso, porque la cobranza de los condominios, por la ley, por lo que yo conozco, puede ser hecha independiente de la convención, entonces no vamos a insistir en eso porque muchos pueden estar debiendo el condominio. Ahora, si comenzáramos a decir que ‘es para despejar, para hacer no sé qué...’. *Tenemos una experiencia de morador que la primera cosa es lo negativo*, es lo que marca. ‘¡Mira, no hagas eso que te va a agarrar!’”.

La “experiencia de morador” que menciona es una experiencia vivida en interacciones cotidianas variadas que pueden someterles

a la discriminación e infundir la incredulidad en la preservación de la integridad física y moral.

Si existía algo que pudiera crear un mal-estar entre el total del grupo de moradores, este algo se manifiesta a través de la acusación de morosidad. Cuando indagada sobre cuántos moradores pagan condominio en su bloque, una síndica respondió ofreciendo el número total de morosos. La categoría está siempre en evidencia y hubo épocas en que los nombres de los deudores eran fijados en carteles en la entrada de algunos edificios.

El morador que se manifestó tenía, por lo tanto, argumentos para explicar de esa manera el proceso, ya que la estrategia estaba marcada por los criterios de la exclusión y teniendo en cuenta el proverbial incumplimiento de gran parte de los resistentes. Empeñándose, de este modo, en destacar las nocivas relaciones entre la convención y todo lo que ella importaba en términos de control y exclusión de los morosos, intentaba mostrar que las palabras del administrador cumplían el papel de un espantapájaros, pues expresaba al final un argumento excluyente.

También el tema de la procuración volvería a estar sobre la mesa. En esa ocasión, la sucesora del presidente de la Amorabase discordó, después en la segunda reunión, de la elección de una joven moradora contratada por el administrador para recoger las procuraciones que iban a ser entregadas por los moradores. Según ella, a los ojos de las muchas señoras moradoras del conjunto, la joven era “apenas una niña”. No por nada mencionó la poca edad y la consideración que los administradores debían dar al significado que esa clasificación etaria tendría. Las mujeres de edad eran propietarias de gran parte de los departamentos. Y muchas de ellas no sabían leer, no les gustaba o no querían leer, “pero confían en lo que usted va a decir”, resaltaba la presidente. De ahí la importancia de escoger un morador “más conocido y confiable”, ya que había criterios, tal como este, a ser considerados.

Por lo tanto, no fue por falta de aviso sobre los errores estratégicos el motivo de haberse instalado la controversia. El vaciamiento de las reuniones fue paulatinamente ganando espacio. La cercanía con la fecha de las elecciones estatales también contribuyó a que se atribuya un carácter “electoral” a lo que se estaba proponiendo.

Casi un año después, una moradora hizo un análisis de lo que podría haber pasado para que nuevamente se frustrase la institución de una convención de condominio. Para ella, todo se debió a una falta de voluntad de explicar al morador para que serviría el instrumento. Y que haría falta, igualmente, aclarar sobre la importancia y el papel de una Asociación de Moradores. Para ella, la solución sería una lectura del documento hecha conjuntamente, pues reconocía que el documento no sería leído por la gran mayoría de los moradores, y por innumerables razones, entre las cuales podemos destacar la falta de hábito de lectura o incluso el analfabetismo.

Eso no fue, sin embargo, impedimento para la voluntad de saber. Por el contrario. Muchos alertaron la dificultad justamente con el objetivo de convocar ayuda para la lectura del documento. La negligencia para con esta dificultad acabó transfigurándola en una supuesta “falta de voluntad del morador”, y fue eso justamente lo que acabó creando y estimulando un cerrar hileras, en la opinión de los que acompañaron el caso.

En contrapartida, el administrador y el abogado dejaron copias del documento con los síndicos, e informaron que cada morador interesado en leerlo gastaría máximo R\$ 3,00 para hacer una fotocopia. Los moradores alegaron que la constructora del Shopping que estaba siendo construido en el terreno vecino, a través de su política de responsabilidad social, podría asumir ese costo y dar una copia a cada departamento. En esto también hubo discordia. Esta vez, los agentes del Estado fueron los que se mostraron resistentes, ya que supusieron restricciones a esta posibilidad y además de eso esperaban que el interés del propio morador lo movilizase a dispensar la módica cantidad, según su criterio, en la obtención del documento.

Una detracción contra el administrador apareció, esta vez, en la voz de una eminente personalidad del conjunto. Ella confería a todo lo que era dicho “a través del administrador” en una “cuestión política”. Otras voces prominentes les hicieron eco: “Él politiza todo”. Lo enunciado indicaba que eso era algo negativo. “Politizar todo” significaba situar el debate local en instancias extra-locales. Por consiguiente, se entendía que, por esta vía, se corría el riesgo de vaciar el debate de sus razones locales. El esfuerzo del administrador para vincular la información fuera del circuito del rumor le traía pro-

blemas. Su actitud desconsideraba los dominios de la “comunidad” y rivalizaba con ella.

Mientras las asambleas iban siendo desechas por la imaginación y por resentimientos, el tiempo pasaba. Ya no se hablaba de convención de condominio. El tema dio lugar a las maledicencias. El horizonte del bien común, con el pasar del tiempo, se hizo crepuscular. Vinieron las elecciones estatales y la CEHAB partió de la ADL, manteniendo solo el servicio de regularización de los inmuebles ofrecido, en otra sede, a los interesados.

### ***La reunión con los ‘barraqueros’***

A las 19:40, en la sede de la Amorabase, tres personas esperaban por la llegada de los otros participantes de la reunión prevista para comenzar a las 20:00. Eran el presidente y una barraquera que presentaban a la etnógrafa algunas de sus apuestas en cuanto a lo que pasaría dentro de instantes. “Usted va a poder ver: viene mucha gente esta noche solo para hacer tumulto”, ese era el palpito de la mujer. Los que vendrían a desempeñar el papel de agitadores ganaban, en la interpretación del presidente, otro matiz. Para él, “ese nunca participa de las reuniones convocadas por la asociación”, pero en aquella noche estarían presentes, ya que una de las características de ese tipo de participante que les causaba aborrecimientos era la tendencia a manifestarse, única y exclusivamente, en las oportunidades en que pudiera revertir algo en beneficio propio.

Cuatro jóvenes llegaron juntos a la sede de la Asociación, Se acomodaron discretamente en las sillas disponibles alrededor de la gran mesa y ahí permanecieron, callados. La mayor parte de las personas que se acercaban al local de la reunión asomaban la cara a la puerta para verificar quién ya estaba presente. Sin encontrar un conocido, esperaban afuera, entrando solamente luego de estar acompañados por alguien. Ese flujo siguió hasta las 20:30, cuando poco más de treinta personas ocuparon, entonces, todas las sillas y rincones del salón.

En la mesa de diez lugares se sentaron el presidente, en la cabecera, y, a su lado, dos miembros de la dirección: la síndica del bloque siete y el tesorero de la Amorabase. Junto a ellos estaban los primeros que llegaron: los cuatro jóvenes, una mujer y dos hombres, estos tres

últimos llegaron solos a participar de la reunión. Cerca de la pared frente a la puerta había un banco donde se sentaron algunas jóvenes, el primer secretario de la Asociación, la etnógrafa y la barraquera. Un morador fue a buscar una silla para una inquilina del bloque uno y la propietaria de una Combi (adaptada con un balcón donde se vende bebidas frente al bloque nueve) permaneció en pie, junto a la mesa. Esas eran las personas que se presentaron individualmente, de una manera u otra, durante la reunión. Ya en el fondo de la sala se aglomeraban aquellos cuyas participaciones fueron restringidas, mientras tanto, a un elemento no menos importante del lenguaje escénico: el coro. Optamos por llamarlos así por causa de la estrategia participativa que usaron. De ahí, donde todos de pie, se hacían indistintos, venían solamente manifestaciones en unísono dando el tono de la discusión mantenida en la escena principal, que era aquella que pasaba alrededor de la mesa.

El presidente da inicio a la reunión relatando cuatro de sus incursiones por las fiestas juninas de diferentes localidades de la región metropolitana de Río de Janeiro. De la Rocinha a Tinguá, en Nova Iguaçu, observó como las Asociaciones de Moradores venían organizando desde la cantidad de puestos hasta el tipo de productos ofrecidos al público que frecuentaba esas fiestas. Dijo que creía importante que una o dos de las vacantes colocados a la disposición de los barraqueros fueran destinadas a las llamadas animaciones infantiles, como juegos y diversiones, mientras que las restantes venderían bebidas, salados y dulces. Se muestra diligente en cuanto a la participación de cuadrillas de baile que vendrán a presentarse en la fiesta. Es necesario alquilar baños químicos y contratar a alguien para cuidar del sonido. Alerta, al final, sobre la necesidad de que todos contribuyan a que la ocasión sea memorable. “También habrán personas de otras comunidades *observándonos*”. Al considerar la mirada que un tercero pueda lanzar sobre la comunidad; el presidente busca aclamar el espíritu de colectividad de los presentes. Todos ahí están en la misma condición: son moradores. Les corresponde a ellos, por lo tanto, la responsabilidad del éxito de la fiesta, mientras que al visitante cabrá, eventualmente, el mirar crítico. Con esto, a su modo, pedía a los presentes que se consideren unos a otros como moradores de un mismo lugar; por lo tanto, portadores de los mismos derechos y deberes.

El cuidado invertido en esas sus últimas palabras tenía una dirección clara a la audiencia. La barraquera le escucha atentamente, y rehace el semblante para mostrar satisfacción con lo dicho por él. Antes de comenzar la reunión ella había desahogado con el presidente y la etnógrafa su ansiedad con los criterios que serían definidos aquella noche para los dos días de la fiesta junina. Alegó, por ejemplo, que su barraca era la fuente de su renta, y no estaba dispuesta a alterar su rutina de trabajo por un criterio estipulado *ad hoc*. Esperaba que el presidente, como su amigo, comprenda y encamine su demanda con coraje, haciendo que los demás interesados en ocupar temporalmente el puesto compartan sus propósitos y no juzguen sus intereses como contrarios al derecho por el cual luchaban.

La calle y la vereda del conjunto exhiben diariamente un comercio de comidas, bebidas y pequeños servicios. Sin embargo, en los dos días de la fiesta, este cuadro cambiaría. Los barraqueros habituales serían diluidos en una especie de verbena, o en las palabras de Levi-Strauss, en la animación, extraordinaria proporcionada por esa “ciudad viajante” (1996: 110), la cual se arma y desarma en medio del ritmo cotidiano de un lugar.

Uno de los moradores sentados a la mesa hace, entonces, la primera sugerencia de la noche pidiendo, exactamente, que los barraqueros habituales sean excluidos del sorteo y, así del derecho de armar la barraca durante el período de fiesta. Pretendía, con eso, que estos cedan el turno “a la comunidad”. La barraquera se pone de pie y, mirando al presidente, manifiesta toda su tristeza por estar siendo privada de un derecho para ella ineluctable: el de mantener su puesto funcionando todos los días, como hace ya hace algunos años. Y además dijo: está “triste con la comunidad”, que no reconoce, en este momento, su condición, su pertenencia. Dicho esto, en un juego de escena, sale de la sala, contrariada. Todos hablan al mismo tiempo. La situación propicia la formación de grupos que aisladamente discuten criterios y derechos. El presidente se esfuerza por llamar nuevamente la atención de todos y de proceder con la reunión. Las personas sentadas a la mesa o alrededor tienen dudas por esclarecer. “¿Si el sonido y la luz fueran gratis la cuota a ser pagada por los barraqueros disminuye?”, “¿Los precios de las bebidas serán controlados?”, “¿Un ‘menor’ puede asumir una barraca?”, “¿Podemos vender bebida a

menores?”. Cada aclaración ofrecida por el presidente era replicada con algún argumento. Una mujer reclama contra la prohibición de menores a cargo de las barracas, si sería permitido que ellos compren bebidas: “¡Yo quiero derechos iguales!”. El tesorero explica que el criterio responde a la norma estipulada por la Alcaldía, y avisa que va a haber fiscalización. La mujer insiste en discutir lo que considera injusto y es aplaudida por el coro. El tesorero acoge la provocación y responde: “Son los padres los que deben cuidar a los hijos ¡El mío no bebe cachaza!”. Una vez más el presidente interviene y, con su notoria gentileza, pide a todos que se contengan.

De todas las sugerencias y dudas presentadas, solamente una obtuvo el consentimiento general. Ni siquiera fue necesario discutir ningún criterio. Al final, se trataba de hacer disponible la barraca que quedaría a cargo de la parroquia para ser sorteada entre los moradores. Aunque los presentes no hayan reclamado por justificaciones, el presidente explica que el padre quería hacer la fiesta junina de la parroquia en la plaza “Favelão”, o sea, en Selva de Pedra. Sin embargo, todo acabó siendo hecho en el atrio de la misma iglesia y “la comunidad no fue invitada a armar una barraca”.

La barraquera regresa. Pasa a acompañar todo con el ceño fruncido y en silencio. Antes de sentarse, sin embargo, da dos informes. En primer lugar, vuelve para evitar el alboroto. En segundo lugar, garantiza cerrar la puerta del bloque dos para continuar trabajando durante la fiesta, en caso de que no cambien las reglas. En este momento, ella había lanzado mano de una amenaza. El sorteo contemplando los nombres de todos los presentes fue la solución encontrada para salir del apuro. Y en el caso de que el nombre de los barraqueros habituales fuera sorteado, ellos deberían renunciar a los dos días de trabajo en el comercio local. Aunque forzada, la barraquera se queda ahí, asegurando con la mano derecha su escapulario. Se hace el silencio. El sorteo ya no daba márgenes a las provocaciones del coro. La síndica del séptimo bloque saca el primer nombre sorteado al derecho de armar una barraca. Ese nombre, era de la barraquera.

Al final del sorteo, ella se desahoga. Con un discurso inflamado y mirando a todos los que todavía se encuentran en la sala, dice que se está sintiendo muy triste y dolida por haber sido obligada a actuar del modo como actuó, públicamente, para hacer valer

su derecho. La dueña de la Combi, también sorteada, hace eco a su desahogo, diciendo que continuaría trabajando durante la fiesta sino hubiera salido sorteada.

La reunión cumplió un papel, entre otros, didáctico. En ella se reveló una sensibilidad jurídica (Geertz, 2003) de extremo valor para la comprensión de un sentimiento que, hoy, se expresa en el espacio público por medio de la categoría comunidad. Su aspecto más evidente es el de ocultar el sujeto individual de la acción. La idea de comunidad, conforme aparece en el imaginario urbano de las grandes ciudades brasileñas, se enfoca en el sujeto colectivo, pero no se trata de uno cualquiera. La ‘comunidad carente’ configura un sujeto colectivo *específico* en relación a otro con quien se encuentra en disputa<sup>22</sup>. En lo que pudimos observar en las reuniones, el uso de la categoría se hace como una auto-atribución de quien, a su vez, atribuye una especificidad cualquiera a su antagonista. De este modo, encuentra en la colectividad seguridad o apoyo a sus causas esporádicas. Invocar la categoría comunidad es invocar un derecho según el criterio de pertenencia a un colectivo *especial* porque *destituido* de algo, un colectivo *carente*.

En principio, durante la fiesta, los barraqueros serían sacrificados, como miembros de la comunidad, ya que ocupaban un lugar, en esta ocasión, deseado por los demás. Varios argumentos podrían ser utilizados para excluirlos. Pero el escogido se justificaba moralmente, “dar chance a la comunidad”. La situación generó discursos inflamados de aquella que se sintió engañada y excluida tanto de la “comu-

---

22 Esta concepción puede ser apreciada de modo más pleno en las consideraciones alrededor del tema de la *communitas*, tal como el tratamiento que le confiere Roberto Esposito. Para este autor, lo que los miembros de una comunidad tienen en común no es simplemente un bien, una propiedad, ninguna cosa de positivo, ni siquiera una pertenencia. Lo que tienen en común, sin ser una esencia o substancia, es un deber, una tarea, una deuda. En su libro a propósito de este asunto, el autor considera que lo que mantiene unidas a las personas es una *falta*. Más que eso: algo que las obliga. Esposito contrasta la categoría *communitas* oponiéndola a la categoría *immunitas* para hacer realzar en esta última lo que es propio de aquel que no tiene deuda, o sea, obligación en relación a los demás. V. Esposito, 2000.

nidad”, su *locus* moral, como del proceso selectivo, que caracterizó su sentimiento de injusticia.

Victor Turner se dedicó a evidenciar la alta reflexividad denotativa de los momentos de crisis. Etimológicamente, el término *crisis* se refiere a un “momento de decisión”, a un “cambio súbito”, incluso la facultad de distinguir para decidir. Significa también separar, decidir, juzgar, siendo ocasión, por lo tanto, en que las reglas son explícitas. En este sentido, discutir normas específicas para el momento extraordinario de una fiesta implicó, para los barraqueros, una crisis en el modo cotidiano de conducción de sus trabajos. El drama se agudizó con el argumento de los demás interesados. Para obtener más oportunidades en la disputa por un derecho, lanzó mano de argumentos excluyentes fundamentándolos en un terreno moral.

Recordamos hace poco que esta comunidad de la cual se habla es categoría que viene acompañada de un calificativo no menos problemático, que es la noción de carente. Por lo tanto, todo lo que vemos hasta ahora nos permite decir que el uso del término comunidad, cuando enunciado a la luz de esta condición, evoca, en primer lugar, *necesidades* identificadas como un problema o carencia *de la* colectividad, tales como: necesidad de capacitar mano de obra especializada, necesidad de ocupar y educar niños y jóvenes, necesidad de concienciar a los moradores en relación al cuidado del espacio y sus equipamientos, delincuencia, comportamientos anti-sociales, etc.; todo eso que supone su *unidad*. En segundo lugar, sugiere haber características exclusivas positivas o no, y, finalmente, encamina demandas individuales en la voz de un sujeto colectivo (cuyos criterios de inclusión/exclusión se definen a partir de una contraposición), de manera a legitimarlas políticamente.

### ***La reunión virtual***

Esta última reunión es enteramente diferente a las anteriores. En lugar de encuentros cara a cara, aquí los participantes se encontraron utilizando como medio el internet. A través de un *site* actualmente bastante difundido en Brasil, el *orkut*, cada integrante puede fundar una “comunidad” a la cual van a integrarse todos los demás

participantes interesados en discutir temas afines. En el *site*, hay desde comunidades formadas por un núcleo de parientes, amigos o vecinos hasta aquellas internacionales, cuyos miembros se presentan empeñados en discutir cuestiones políticas, movilizar acciones por la promoción de nuevas leyes, etc. Cada integrante inscrito en una comunidad puede, siempre que quiera, publicar un tópico de discusión o simplemente dejar su opinión en alguno ya existente.

En este inmenso y diversificado universo, fue creada una comunidad llamada *Leblon*. De ella participan casi quince mil personas. No demoró mucho, por lo tanto, para que la Cruzada surgiera en uno de los temas de discusión. Cierta día de junio de 2007, temprano por la mañana, recibo un mail angustiado seguido de una llamada telefónica de la nueva presidenta de la Amorabase. Venía a pedirme que me inscriba urgentemente en la comunidad Leblon para opinar en el tópico titulado “¿Qué es lo que usted más odia de Leblon?”. Parecía trastornada en función de lo que leía. El proponente de la cuestión sugería a los interesados que escriban lo que ellos “quitarían del barrio”. Eran muchas las respuestas optando por la Cruzada o citando lugares situados a su alrededor. La primera respuesta, dada por un joven de veinte y siete años, decía: “Lo que más odio en Leblon: el Jardín de Alah tenía todo para ser un excelente lugar, pero es un basurero”. La segunda, escrita por otro joven, fue explícita y escrita en letras mayúsculas<sup>23</sup>: CRUZADA SÃO SEBASTIÃO... Solo (*sic*) el napalm resuelve, gente”. Los mensajes siguientes dieron continuidad al tono agresivo, llegando algunas a ataques claramente racistas, y fueron escritas por jóvenes entre dieciséis y treinta y dos años de edad, aunque en el tópico hayan sido publicados mensajes dejados por personas con hasta cincuenta y un años.

La lista de respuestas era, entonces, una notable vitrina donde se podía leer al respecto de la reputación de un lugar y las consecuencias de esto en forma de ofensas destinadas a sus habitantes. La presidenta lo sentía mucho y por eso convocó a la etnógrafa para engrosar el coro. En este momento, se resaltó un atributo, más que

---

23 Lo que denota énfasis o, según la etiqueta creada para la comunicación por internet, representa *hablar alto*.

posible, verosímil: el de “aliada de la comunidad”. Quien se sentía directamente afectado clamaba por una toma de posición de todos aquellos, que, de una u otra manera, ya habían tenido la oportunidad de mostrar “de qué lado estaban” en esos momentos de disputa, o mejor, momentos en que se revelaba esta *rivalidad cultivada* (Leitão, 2004) entre moradores del “barrio” y de la “comunidad”. Frecuentar la Cruzada por tener amigos ahí era, por sí solo, un dato explicativo de quien podría ser convocado para “engrosar el coro”.

En la exacerbada querrela que se formó alrededor de los estereotipos, llamó la atención la velocidad con la que las informaciones circulan. Y la velocidad de la comunicación contribuyó a mantener los ánimos despiertos. Además de los que se encontraban entretenidos con las ofensivas u ocupados en responderlas, surgieron aquellos decididos a romper con el silencio. Dispuestos a “Ayudar a Cruzada”, esos miembros de la comunidad virtual se movilizaron para ofrecer clases de artes o ceder ropas y material escolar para los niños y jóvenes de Cruzada.

En este episodio, en medio a tantos ataques ofensivos, dos actitudes resaltaron, sobre todo a los ojos de los habitantes de Cruzada São Sebastião. La primera fue la *provocación*, forma a través de la cual los moradores del barrio permitieron al público notar como cultivan la rivalidad con la Cruzada. En su etimología, provocar significa *hacer hablar*. Pero, hacer hablar por medio de este recurso es lo mismo que incitar la relación a través de la *jocosidad*, a veces de la ofensa. Provocar es alimentar la rivalidad, el antagonismo o, de otro modo, mantener un tipo de relación de la cual depende la identidad de los involucrados. Provocar es también un modo de hacer aparecer el lugar de los involucrados en una relación, a través de las reacciones suscitadas. La relación en pauta tenía como eje el barrio, este lugar al cual nos sentimos pertenecer y que, según Georges Perec, representa “*la partie de la ville dans laquelle on n’a pas besoin de se rendre, puisque précisément on y est*” (Perec, 1974). Esta Idea del escritor Francés resume bien la distinción existente entre *ser* de un lugar o simplemente *estar* de paso por él. Fue precisamente este significado contenido en la idea del barrio donde se vive, y al cual se asocian las identidades de los ciudadanos, lo que motivó el compromiso en la querrela.

Lo interpreta, pues, como categoría de percepción y de acción que colabora para entender la segunda actitud, la de *defensa* de los moradores de Cruzada, manifestada en el debate sobre lo que debería ser banido del barrio. Tal actitud denotaba, sin embargo, cuanto esos participantes defensores habían naturalizado el contenido negativo a través del cual interpretaban el significado de la presencia de la Cruzada, y de sus moradores, en Leblon. “Solo los lanzaron ahí”, conforme escribió alguien intentando recordar la procedencia de los moradores del conjunto en el local. Su representación parecía fundamentarse en la idea de tutela y, por consiguiente, transformaba a los moradores de Cruzada en una especie de *handicapés sociaux* (Pétonnet, 1979).

A su vez, una joven moradora del conjunto, llamó la atención al hecho de que “el morador de Cruzada también sufre con la falta de seguridad”. La joven se esforzó en resaltar a los que tienen el lugar de un *chivo expiatorio* para el problema más en boga de la agenda ciudadana carioca: el de la seguridad. O, como se dice, el de la “violencia”. Mirando la Cruzada con ese sesgo, o sea, como encarnando el papel de un *bouc émissaire*, se ve un lugar que canaliza todos los problemas identificados por aquellos que se encuentran o se perciben social y/o espacialmente fuera de él. Al cumplir la función de un chivo expiatorio, todo y cualquier habitante del lugar es excluido del derecho de también sufrir con lo que aflige a la colectividad alrededor. Colocado fuera de un universo de derechos, ya que imputado por los infortunios, este morador del barrio acompaña el intento de legitimar su sacrificio. Solamente así, según esta lógica, el Leblon puede quedar “limpio”.

## Conclusión

Desde la distinción entre Estado y sociedad, hecha por Hegel, en la cual la sociedad sería una realidad dicha orgánica y el Estado un artificio para crear convenciones, y la dicotomía comunidad y sociedad analizada por Ferdinand Tönnies, varios fueron los autores que, durante todo el siglo XX, se dedicaron a la oposición *Gemeinschaft* (comunidad) y *Gesellschaft* (sociedad) renovando la discusión bajo diversas formas.

La ciudad política y la ciudad física, la *polis* y la *urbs*, imponen por sí solas, la necesidad de adquisición de ciertas competencias y etiquetas al sujeto ciudadano. Es la ciudad, por sí misma, la unidad que motiva a sus habitantes a aprender ciertos usos y tecnologías y a confrontarse en las variadas arenas, ya que es la condición de ser habitantes de un lugar lo que define, en mucho, los problemas frente a los cuales se ven para resolver.

Podemos ver la ciudad según sus áreas ecológicas. Hay una miríada de actividades, ocupaciones, zonas de comercio, negocios, residencias y, en esas áreas, edificios, marquesinas, señales de tránsito, paradas de bus, toldos, parques, jardines, caminos, veredas, calles, en fin, todo lo que comprueba, a todo momento, la existencia de lo urbano. El tránsito de personas y de transportes y el uso del espacio público declinado en sus innumerables conjugaciones, deambulación, caminata, *flanerie*, errante, marcha, peregrinación, vagabundeo, etc., define sus regiones morales, define donde se va o donde se evita ir; quien va y a qué horas; quien puede o debe ir o venir de ciertos lugares.

Planificar una ciudad es, por todo eso, “instaurar una nueva visión de mundo” (Mello & Vogel, 1989). Es proponer nuevos arreglos en los espacios y nuevas formas de emplear el tiempo. Y todas esas transformaciones alcanzan los ritmos cotidianos, provocan diásporas, nuevos usos urbanos, modificando radicalmente “la morfología de los grupos sociales, que pasan a cultivar nuevos formatos institucionales y nuevas reglas de afiliación” (idem: 06).

Así, las transformaciones decurrentes de las intervenciones de la planificación, conformadas con el auxilio de todo un aparato tecnológico, institucional y de medidas (físicas, políticas, sociales), se dejan entrever también a través de un léxico, de un conjunto de nombres que dan vida a un determinado universo urbano. ‘Favela’, ‘quartier’, ‘cité’, ‘cuadra’, ‘zona’, ‘arrondissement’, ‘souq’, ‘hutong’, ‘campamento’. Dentro de cada extensión o forma urbana, un modo de habitar. En estos modos, distintas sensibilidades jurídicas se desarrollan y se actualizan cotidianamente, ya que cada lugar en el mundo es al mismo tiempo el resultado de una historia y el cuadro a partir del cual sus habitantes se perciben como miembros de una *cité* (Halbwachs, 1950). Y cada una de esas historias se hace presente

en las narrativas, esa forma de testimonio de una *realidad*, o, de otro modo, de una *verdad*.

El término comunidad, según viene siendo empleado hoy en Río de Janeiro y en otras ciudades brasileñas, surge en las arenas públicas como una especie de hecho, de verdad. Hay consenso, por eso, de que su uso procede y es adecuado a las reivindicaciones que requiere (Freire, 2008). En las metrópolis, como es el caso de Río de Janeiro, el término comunidad viene además asociado al adjetivo 'carente' y la población así definida es, históricamente, objeto de campañas filantrópicas, de asistencia social y más recientemente, de políticas de responsabilidad social.

Por otro lado, sin embargo, los abordajes normativos de una ciencia política, lo que vimos, hasta aquí, es cuanto el término comunidad permite innumerables definiciones, dependiendo de las situaciones en que se encuentran aquellos que la evocan. 'Comunidad carente', a su vez, da énfasis a una calidad exclusiva, al mismo tiempo en que ya anuncia el lugar político y social de sus miembros. Por esas razones, consideramos, en este artículo, el término comunidad como manifestación de una *sensibilidad jurídica* (Geertz, 2003) cuyo contenido local vino constituyéndose en el proceso histórico de formación de las ciudades y de las políticas urbanas brasileñas.

La ciudad, tanto la *polis* como la *urb*, es, ella misma, un campo de disputas. Y sabemos, desde Mauss, que el derecho solo existe donde hay la controversia. En Río de Janeiro, determinadas formas de habitar la ciudad fueron comprendidas como un problema público. Por eso, solo recientemente "favela" se convirtió en objeto de un programa donde sus formas pudieran ser finalmente contempladas como base para la urbanización, y no, al contrario, como objeto de erradicación, y el cambio de paradigma es todavía muy reciente. En este sentido, consideramos también la categoría comunidad no solo como expresión de un mundo moral, sino, como dijimos, de una sensibilidad jurídica en la medida en que evoca y/o reivindica un sentido de los *justo*. La intención que acompaña su uso es la del deseo de un reconocimiento (más precisamente del reconocimiento de una condición desfavorable) y, por consiguiente, la de distinguir un colectivo del resto de la sociedad que lo rodea y con la cual, en ciertas situaciones, antagoniza.

## Referencias

- Boltanski, Luc y Thevenot, Laurent (1991). *De la justification*. Paris: Gallimard.
- Broucker, José de (1977) *Les Conversions d'un évêque: entretiens avec José de Broucker*. Paris: Seuil.
- Esposito, Roberto (2000). *Communitas. Origine et destin de la communauté*. Paris: Éditions PUF.
- Freire, Leticia de Luna (2008). Favela, bairro ou comunidade? Quando uma política urbana torna-se uma política de significados. En *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* 2. Rio de Janeiro.
- Geertz, Clifford (2003). *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Goffman, Erving (1999). *A Representação do Eu na Vida Cotidiana*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Gonçalves, Rafael Soares (2010). *Les favelas de Rio de Janeiro : histoire et droit 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles*. Paris: Éditions Harmattan.
- Halbwachs, Maurice (1950). *La mémoire collective*. Paris: PUF.
- Helleboid, Marc; Polliart, Ivan; Védís, Sebastien; Cacheux, Denise; Melo, Ana Maria y Simões, Soraya Silveira (2010). *Lille-Sud: entre[vues]*. Roubaix: Bureau d'Art et de Recherche.
- James, William (1979). Concepção da verdade no pragmatismo. En *Pragmatismo - Coleção os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural.
- Leitão, Wilma Marques (2004). Rivalidade cultivada, conflito e unidade social num bairro carioca. En *Revista Comum* N° 9. Rio de Janeiro.
- Luhmann, Niklas (1996). *Confianza*. Barcelona: Anthropos; México: Universidad Iberoamericana; Santiago de Chile: Instituto de Sociologia; Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Leclerc-Olive, Michele (2003). Arènes sahéliennes: communautaires, civiles ou publiques? En Cefai, Daniel y Pasquier, Dominique (Comps.), *Les sens du public - Publics politiques, publics médiatiques*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Mauss, Marcel (1999). A Expressão Obrigatória dos Sentimentos (Rituais Oraís Funerários Australianos) (1921). En *Ensaio de Sociologia*. São Paulo: Perspectiva.
- Mello, Marco Antonio da Silva (2001). Selva de Pedra: apropriações e reapropriações de uso coletivo no Rio de Janeiro. En Esterici, Neide, Fry, Peter y Goldenberg, Mirian (Comps.), *Fazendo Antropologia no Brasil*. Rio de Janeiro: DP&A Editora.
- Vogel, Arno (1989). O experimento de Tobiki: algumas reflexões sobre a didática magna da prosperidade. En *Revista Fórum Educacional*. Rio de Janeiro: FGV.
- (2004). *Gente das Areias: história, meio ambiente e sociedade no litoral brasileiro. Maricá-RJ - 1975 a 1995*. Niterói: EdUFF.

- Vogel, Arno y Santos, Carlos Nelson Ferreira (1981). *Quando a rua vira casa*. Rio de Janeiro: IBAM.
- Merton, Robert King (1970). *Sociologia: Teoria e Estrutura*. São Paulo: Editora Mestre Jou.
- Perec, Georges (1974). *Espèces d'espaces*. Paris: Galilée.
- Pétonnet, Colette (1979). *On est tous dans le brouillard*. Paris: Galilée.
- Rios, José Arthur (1986). *Gemeinschaft e Gesellschaft*. En *Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Simões, Soraya Silveira 2010 *Histoire et ethnographie d'une cité de Rio: la Cruzada São Sebastião* (Paris: Karthala).
- Mello, Marco Antonio da Silva y Freire, Leticia de Luna (2010). Um endereço na cidade: a experiência urbana carioca na conformação de sentimentos sociais e de sensibilidades jurídicas. En Kant de Lima, Roberto; Eilbaum, Lucía y Pires, Lenin. (Comps.). *Sistemas de Justiça Criminal e Segurança Pública em uma perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Simões, Soraya Silveira y Melo, Ana Maria (2011). Considerações acerca de um drama: a renovação urbana em Lille-Sud. En *Biblio 3w* v.XVI. Barcelona.
- Slob, Bart (2002). *Do barraco para o apartamento - a humanização e a urbanização de uma favela situada em um bairro nobre do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Trabalho de conclusão de curso, Museu Nacional-UFRJ.
- Valladares, Licia (1980). *Passa-se uma casa: análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- (1991). Cem Anos Pensando a Pobreza (Urbana) no Brasil. En Boschi, Renato R. (Comp.), *Corporativismo e Desigualdade - A Construção do Espaço Público no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Rio Fundo.
- Vidal, Dominique (1998). *La Politique au Quartier. Rapports Sociaux et Citoyenneté à Recife*. Paris, Éditions de la Maison de la Science de l'Homme.

# Los pobladores como gestores de la política habitacional en el Chile de hoy<sup>1</sup>

---

María José Castillo Couve<sup>2</sup>

## Introducción

Este artículo trata sobre el papel que han jugado los pobladores en la producción del hábitat popular en Chile, y su relación con la política pública de vivienda y barrio. Especialmente a partir de 2006, los pobladores organizados en comités de vivienda participan con sus propuestas en los programas habitacionales, transformándose así en gestores de la política estatal.

Mostraremos que a lo largo de más de medio siglo, los pobladores han construido una sabiduría práctica y política que trasciende la producción y la gestión de vivienda, y que los faculta para asumir un papel protagónico, no solo como receptores pasivos de los progra-

---

1 El presente artículo expone parte de los resultados de la tesis doctoral titulada Producción y gestión habitacional de los pobladores. Articulación con la política de vivienda y barrio: trayectoria y problemática actual, que la autora defendió en la Universidad Politécnica de Madrid en febrero de 2013.

2 Arquitecta, Diplomada en Proyectos y Gestión Urbana y en Vivienda Social, Pontificia Universidad Católica de Chile. Especialista en cooperación para el desarrollo de asentamientos humanos en el tercer mundo y Doctora en Arquitectura y Urbanismo, Universidad Politécnica de Madrid. Profesora de la Pontificia Universidad Católica; Asesora Urbanista y Jefa del Departamento de Asesoría Urbana de la Municipalidad de Providencia.

mas habitacionales, sino como actores con capacidad para transformar las poblaciones que han quedado a medio construir en barrios completos de la ciudad. Pero aun teniendo todas las competencias en la producción y la gestión de vivienda así como en la comprensión de la institucionalidad, a los pobladores se les ha excluido sistemáticamente de la toma de decisiones sobre la política habitacional.

En este conflicto de actores, los pobladores exigen intervenir en la política intentando desplazar a la empresa privada para eliminar la lógica del lucro en la construcción de vivienda social y tener la posibilidad de crear ellos sus propios barrios. Se enfrentan entonces al Estado por el reconocimiento de la legitimidad técnica y política para poder hacerlo. El objeto principal de esta lucha es el acceso a suelo: toma, pelea por localización, gestión de compra de terrenos, exigencia de reservas estatales de suelo y reserva de terrenos para vivienda social en los estudios de los planes de ordenamiento territorial.

## **Plan habitacional del Estado y «plan habitacional de los pobladores»**

Desde los años 80, la política habitacional chilena concebida durante la dictadura militar ha consolidado un esquema focalizado en el financiamiento habitacional, desconsiderando aspectos como la producción, la localización y la relación de la vivienda con el resto de la ciudad.

Este plan habitacional del Estado se organiza en torno a una relación tripartita donde no se reconoce el papel de los pobladores. El Estado contribuye a financiar la vivienda, la empresa privada compra suelo y construye las viviendas y los pobladores son «beneficiados» por un subsidio estatal que les permite comprar esta vivienda producida por el sector privado. Así, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha consolidado una alianza con su principal colaborador, la Cámara Chilena de la Construcción, y por su intermedio con los empresarios inmobiliarios. De esta forma, los gobiernos sucesivos han delegado en el sector privado la función de decidir dónde y cómo se construye la vivienda para los pobres, ignorando las características particulares de este segmento de la demanda habitacional.

Entre 1990 y 2010, durante los cuatro gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, esta política de financiamiento da origen a una producción masiva de vivienda que el Estado financia mediante subsidios habitacionales y que el sector privado construye en la periferia urbana. La política se considera exitosa, en la medida en que ha disminuido el déficit habitacional de 1.000.000 de viviendas, en 1990 (Minvu, 2004), a 420.000 en 2009 (Minvu, 2010) y además ha absorbido el crecimiento vegetativo de la población.

El Estado entonces, al centrar sus esfuerzos en ofrecer un techo, al delegar el diseño y la construcción de la vivienda así como el acceso a suelo a los operadores privados, ha logrado disminuir el número de familias sin casa en el país, pero no ha garantizado ni la calidad ni la localización de la vivienda. Tampoco ha previsto los efectos urbanos y sociales que estas «soluciones habitacionales» han producido, «el problema de vivienda de los “con techo”» (Rodríguez & Sugranyes, 2004).

Por su parte, los pobladores siempre han buscado satisfacer su necesidad habitacional, la que no se limita a conseguir un techo bajo el cual cobijarse, pues han luchado continuamente por acceder a un suelo y siguen reivindicando su derecho a la ciudad.

Así, una gran cantidad de personas o de familias sin casa han ido estableciéndose al alero de otras familias propietarias de un terreno, en poblaciones formadas desde los años 60 y 70 y que en la actualidad están bien localizadas. Estas familias fueron configurando poco a poco el mundo de los «allegados»<sup>3</sup>, un grupo que hoy no está dispuesto a perder las redes sociales y familiares que ha tejido a lo largo del tiempo, ni las bondades de vivir en barrios bien ubicados en los cuales lucha por permanecer.

También, al margen de la política de vivienda, los pobladores toman terrenos o gestionan su compra, modifican o demuelen las construcciones oficiales, autoconstruyen varias veces su vivienda, allegan a otras familias o personas y densifican los barrios, se ponen de acuerdo para postular colectivamente a los programas habitacionales

---

3 Expresión popular que describe una situación de carencia de vivienda propia. Se entiende por allegado(s) a la persona, o núcleo familiar con o sin hijos, que vive en parte del sitio o en la casa de algún miembro de su familia extensa o de amigos.

del gobierno, ejecutando lo que Vergara y Palmer (1990) llaman el «plan habitacional de los pobladores». En este plan, los pobladores consideran una buena localización, construyen viviendas y unidades productivas o comerciales, resguardan la cohesión y la integración social, en otras palabras, encuentran soluciones acordes con sus necesidades, aquellas que la política habitacional estatal no tiene en cuenta.

## **Los pobladores como gestores de la política habitacional**

En Chile, los pobladores han adquirido a lo largo del tiempo las competencias para producir la ciudad. Hasta 1973, estas competencias en materia habitacional y urbana -es decir las capacidades desplegadas, la experiencia y los saberes acumulados-, se adquieren en los procesos de loteo y urbanización, de construcción de la vivienda y consolidación del barrio. Es decir, se centran en la producción, en un diálogo con la institucionalidad vigente y su proyecto político social.

Durante la dictadura, de 1973 a 1990, coexisten la acción colectiva, que consiste en la urbanización y la postulación a la vivienda, y la acción individual, esto es, la autoconstrucción y la densificación de los lotes. De este modo los pobladores materializan su propio plan habitacional, el cual, a diferencia del que implementa el gobierno, fortalece las redes sociales y maximiza la utilización del suelo.

A partir de 1990, los pobladores empiezan a interactuar con el Estado y adquieren también competencias en los procesos de diseño e implementación de normas y programas, y, especialmente desde 2006, de acceso a suelo y de ordenamiento territorial.

A comienzos de 2006, al asumir la presidenta Bachelet, se producen violentas tomas, todas desalojadas, y se repite la toma de Peñalolén<sup>4</sup>, que es reprimida pero que obliga al gobierno a anticipar su política de vivienda.

---

4 La toma de Peñalolén, ocupación de terrenos en la comuna del mismo nombre por parte de 1.800 familias en 1999, es emblemática porque se produce en un

La política habitacional de Bachelet aumenta el subsidio del programa de vivienda para los más pobres -el Fondo Solidario de Vivienda, creado en 2001 por el gobierno de Ricardo Lagos- para mejorar la calidad de la vivienda social, y crea la figura de las Empresas de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) para asesorar a los postulantes a los programas habitacionales del Estado. Finalmente, tras la retoma de Peñalolén, dicta el subsidio complementario de localización para la compra de suelo urbano en las comunas pericentrales, donde buscan quedarse los pobladores sin casa.

Además de los ajustes en el programa Fondo Solidario de Vivienda, el ministerio incorpora otros programas que conforman la nueva política habitacional, como el programa de Protección del Patrimonio Familiar para ampliar o mejorar la vivienda social existente.

En este nuevo escenario, organizados en comités de vivienda o de allegados, comités de adelanto, juntas de vecinos y otras organizaciones, los pobladores se preparan para participar activamente en los programas de vivienda. Algunos dirigentes se especializan en la producción de vivienda para los allegados -familias sin casa-; otros, en las obras de mejoramiento y ampliación de las viviendas -el problema de los «con techo»-, con lo que llamamos gestión vecinal, y otros incursionan en lo que los pobladores llaman «autogestión» de vivienda.

Así, de 2006 a 2010, los allegados gestionan y autogestionan sus proyectos habitacionales, participan en la planificación del territorio y promueven la introducción de una política de suelo urbano. En esta última etapa entonces, los pobladores se centran en la gestión, por fuera de la asociación público privada.

### ***Gestión vecinal de vivienda***

Mediante la «gestión vecinal» de vivienda, los allegados participan masivamente en la producción de vivienda, conforme al esque-

---

período de implementación de política habitacional considerada exitosa por la cantidad de viviendas construidas. En septiembre de 2006 hubo un intento de retoma durante el traslado de las familias ocupantes a sus viviendas definitivas fuera del terreno.

ma estatal. Los dirigentes de comités de allegados realizan proyectos en el marco del Fondo Solidario de Vivienda, supliendo los vacíos que deja el modelo privado de las EGIS.

Las EGIS no se interesan en el proyecto, porque como ellos tienen que ganar plata, no se interesan mientras el terreno no esté saneado. No hemos podido, hemos visto alrededor de quince EGIS y ninguna se interesa hasta que no esté el terreno saneado (Hugo Álvarez, 2009)<sup>5</sup>.

Los gestores vecinales de vivienda compran terrenos urbanos, asesoran a los vecinos, median entre ellos y las instituciones y coordinan acciones con los organizadores de la demanda y el gobierno, local o central, tareas que las empresas especializadas pagadas por el Estado no asumen. Es decir, los gestores vecinales son quienes gestionan el proyecto o, en jerga local, «arman el negocio». Cuando esta etapa se ha completado el trabajo de estos dirigentes consiste en controlar el trabajo de las EGIS.

Nosotros, los dirigentes, somos los que hacemos la mayor parte de la pega [del trabajo]; nosotros constituimos a la gente, nosotros logramos que la gente tenga el ahorro, nosotros buscamos los terrenos, nosotros negociamos, nosotros presentamos a la EGIS, y: “tome, está listo, ayúdenos a lanzar el proyecto ahora”, que es lo que hacen ellos, hacer el estudio de cabida, poner a los profesionales, en los cuales ellos ganan, porque les pagan (Pilar Dotte, 2009)<sup>6</sup>.

Una de las labores esenciales de los gestores vecinales es la compra de terrenos, para llevar adelante proyectos en las comunas donde residen utilizando el subsidio de localización.

Salimos a buscar, dedicamos un día completo a la búsqueda de terrenos. Yo tengo catastrados, como Unión Comunal, 200 terrenos en la comuna de La Florida. Nosotros hemos comprado terrenos

---

5 Entrevista realizada por alumnos del Seminario de Investigación de la Universidad Andrés Bello, dirigido por María José Castillo y Nicolás Rebolledo.

6 Presidenta del Comité de allegados Por una vida mejor, Peñalolén. Entrevista realizada por la autora.

en la comuna, están todos dirigidos al endoso del subsidio de localización (Milliette López, 2009)<sup>7</sup>.

Otra de las tareas que realizan los gestores vecinales es organizar a las familias en comités con personalidad jurídica, seleccionar a los postulantes que integran la lista final de beneficiarios de cada proyecto y apoyar a las familias y a los comités.

[Pregunté:] “¿Qué se hace? Tienes que sacar declaración [personalidad] jurídica, y ponerle un nombre”, y era todo tan complicado [tener comités con diferentes nombres], que le dije a don Hernán [funcionario municipal]: “¿Por qué lo haces así?” y me dijo: “No sé, pues. ¿Y se puede hacer con un solo nombre? Sí”. Ya, entonces todos se llaman Por una vida mejor (Pilar Dotte, 2009).

Aunque la mayoría de los comités de vivienda han sido creados y están regulados por dirigentes que realizan las gestiones de manera personalista, hay otros que van transitando hacia formas de organización más participativas y que se regulan en asambleas abiertas a todos los miembros del comité.

El comité Don Bosco... es divertido [curioso], porque es la personalidad jurídica que se nos pide para poder vivir como organización, pero en el fondo el comité Don Bosco es una organización de subcomités. Son como 38 comunidades, antiguamente eran casi 50 comunidades, pero 11 de ellas consiguen su solución habitacional aquí en la Villa Padre Rodrigo Carranza (Rafael Soto, 2011).

Es preciso señalar que, desde hace años, los pobladores desempeñaban muchas de las funciones que la nueva política le asigna a las EGIS, y trabajaban directamente con el Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu)<sup>8</sup>. Así, el nuevo modelo no hace sino traspasar la labor que hacían el Estado y los pobladores para conseguir vivienda a un intermediario, la EGIS. Las EGIS se idearon con el propósito de

---

7 Presidenta Unión Comunal de Comités de allegados de La Florida. Entrevista realizada por la autora.

8 Los Servicios de Vivienda y Urbanización (Serviu) son instituciones regionales ejecutoras de las políticas, planes y programas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

que asesoraran a los comités, pero con el tiempo estas entidades han creado más distancia entre el ministerio y los pobladores.

Además de la lucha de los allegados por acceder a una vivienda bien localizada, los pobladores propietarios -los «con techo»- proponen y ejecutan proyectos de mejoramiento y ampliación de la vivienda utilizando los mecanismos que ofrece la nueva política habitacional. Por lo tanto, los gestores vecinales de mejoramiento también implementan el programa de Protección del Patrimonio Familiar. Los pobladores proponen, crean y negocian las condiciones de este programa.

Entonces yo les dije [a las autoridades] que necesitábamos por urgencia una ampliación. Y ahí me dicen ¡pero excelente! buena la idea. Así como salió el proyecto de las ampliaciones y mejoramiento. [Partió] de los deudores, por eso nosotros somos pioneros (Teresa Llanquín, 2009)<sup>9</sup>.

Así, aunque las autoridades no los incluyan en el diseño de los programas habitacionales, en ocasiones los pobladores, que han adquirido habilidades para lograr que los consideren, terminan influyendo en la política.

## **Autogestión de vivienda y barrio**

En su empeño por conseguir vivienda, algunos dirigentes emplean la autogestión de proyectos dentro del marco normativo y financiero estatal. Esta estrategia es incipiente -solo conocemos dos casos en Santiago-, y consiste en incorporar empresas de gestión y construcción de los pobladores al proceso de producción de vivienda, de modo de controlar los fondos para aumentar la calidad de las viviendas y mejorar la localización.

Lo que funda la EaGIS [Empresa de Autogestión Inmobiliaria Social] es la necesidad de no entregarle la responsabilidad a na-

---

9 Presidenta Centro de Desarrollo Deudores Habitacionales Esperanza Andina, dirige proyectos FSV y PPPF, exdirigente Andha Chile. Entrevista realizada por la autora.

die más que a los mismos pobladores de generarse las condiciones para aprovechar al máximo la política habitacional (Lautaro Guanica, 2009)<sup>10</sup>.

Además, puestos a desarrollar sus propios proyectos, los pobladores advierten muy rápidamente que la labor de asistencia técnica que realiza la EGIS requiere un conocimiento que ellos ya tienen. Así, deciden formar sus propias empresas de autogestión inmobiliaria social.

Al final nosotros salíamos haciendo todo el trabajo que tenía que hacer la EGIS, nosotros sabemos hacerlo, decidimos formar una EGIS, y los recursos pasan a mejorar la calidad del proyecto (Sandra Oliva, 2009)<sup>11</sup>.

El Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL), en Peñalolén, y el Movimiento Pueblo sin Techo (MPST), en La Pintana, constituidos en 2006, ven la autogestión como un camino alternativo para evitar la marginación social y satisfacer sus necesidades de vivienda y localización, al margen de la oferta que les hace el modelo económico de vivienda social, representado por la especulación del suelo y el lucro de las empresas constructoras.

Nosotros creemos que si el Estado no puede, y el mercado no quiere, van a ser los pobladores quienes, con sus instrumentos de autogestión inmobiliaria y de ejecución, quienes produzcan soluciones de vivienda en los mejores suelos de Santiago y le doblen la mano al proceso de especulación inmobiliaria (Lautaro Guanica, 2009).

Los pobladores se definen como productores de ciudad y no como beneficiarios de programas sociales, para lo cual establecen dos caminos principales: la autogestión y la transformación de la institucionalidad política. Sus objetivos alcanzan una envergadura urbana, social, productiva, y política, más allá de la mera consecución de proyectos de vivienda (MPL, 2011). A seis años de su creación, los movimientos logran introducir cambios en planes urbanos y progra-

---

10 Dirigente del MPL, concejal de Peñalolén y presidente del Partido Igualdad. Entrevista realizada por la autora.

11 Dirigente del MPST, expresidenta de la Voz de los Sin Casa de la toma de Peñalolén. Entrevista realizada por la autora.

mas habitacionales, y construir su primer proyecto en cada una de las comunas, aunque todavía está pendiente la realización de un ciclo completo de autogestión.

Mediante la autogestión, los pobladores reivindican además el derecho a la ciudad, entendido como el derecho a una buena localización urbana que les permita aprovechar las oportunidades que ofrece la aglomeración. Entre otros objetivos, se proponen regenerar zonas socialmente heterogéneas y de este modo contribuir a crear una ciudad más equitativa. En los nuevos barrios los pobladores luchan por ejercer su derecho a una buena calidad de vida, esto es, a habitar una vivienda de buena calidad en un barrio bien conectado, con espacios públicos adecuados y acceso a los servicios, pero también donde la convivencia sea buena.

Así, desde 2006, a sus demandas de vivienda y ciudad los allegados suman la demanda por el «buen vivir»<sup>12</sup>, o la construcción de una vida comunitaria donde hay un saber vivir y un saber convivir. Uno de los elementos primordiales para la buena convivencia es crear un entorno seguro para los niños y los adolescentes, sobre todo para los hijos y las hijas de padres que trabajan, que “están justo en la edad [en] que caen o no caen [en las malas andanzas]” (Sandra Oliva, 2009).

Entonces, la vivienda digna, el nuevo barrio, el nuevo poblador, el buen vivir, son banderas de lucha que intentan propiciar un cambio de vida mediante el cual se deje atrás los lazos de la pobreza con la droga, el alcoholismo, la delincuencia, y se construya un ambiente seguro y tranquilo para vivir.

En estos suelos es posible implementar este sistema que nosotros le llamamos comunidad, la nueva vivienda, el nuevo barrio, cada una de las organizaciones tiene una conceptualización distinta, pero en el fondo es que en estos terrenos podemos hacer comunidad y podemos demostrar que es posible mejorar la calidad de vida a partir de la autogestión de los pobladores (Rafael Soto, 2011)<sup>13</sup>.

---

12 El buen vivir, *sumay kawsay*, en quechua, o *suma qamaña*, en aymara, es un concepto que proviene de los pueblos andinos y alude a una vida armónica, justa y sostenible, por oposición al vivir mejor del paradigma desarrollista.

13 Dirigente del Comité Don Bosco. Entrevista realizada por la autora.

El concepto de buen vivir y la teoría del desarrollo a escala humana de Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, comparten la idea según la cual la pobreza no se mide en términos absolutos por la cantidad de bienes materiales que se posee, sino en el grado de satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, especialmente cuando, en medios normalmente considerados pobres, están presentes las riquezas ambientales o de relaciones sociales (Max-Neef et al., 1994).

### ***Negociación del nuevo subsidio Fondo Solidario de Elección de Vivienda***

Durante la implementación de los nuevos programas, los pobladores advierten trabas o deficiencias que les impiden avanzar, como los procedimientos administrativos múltiples y engorrosos, la falta de recursos, la lentitud de los trámites causada por la excesiva burocracia y, en el caso de la vivienda nueva, la dificultad para comprar suelo urbano.

En efecto, los programas resultan difíciles de implementar y no consiguen concluir antes del nuevo cambio que impulsará el gobierno de Sebastián Piñera. Además, la aplicación del programa Fondo Solidario de Vivienda complementado con el subsidio de localización tiene efectos perversos. El primero es el alza del precio de los terrenos y de las viviendas, que genera una dificultad para implementar el programa que se traduce en procesos extremadamente largos. El segundo es el abandono de las viviendas entregadas, porque se encuentran en barrios inseguros o demasiado lejanos de los lugares de trabajo y de las redes familiares y sociales, lo que deteriora la calidad de vida en los barrios recién construidos.

Además de estos efectos no previstos por las autoridades, surge una expectativa excesiva respecto de los altos montos del subsidio y de la menor cantidad de requisitos para acceder al programa, que resumimos con el concepto de «derecho al subsidio», como si se tratara de un bono a ser cobrado por una vez en la vida, independiente de la necesidad real de una vivienda o de la posibilidad concreta de financiar su uso.

Frente a estos y otros problemas detectados, la coalición de Sebastián Piñera propone, en su campaña para acceder al gobierno

en marzo de 2010, simplificar los programas habitacionales unificándolos en un solo subsidio, medida que impulsará a los pobladores a exigir mayor protagonismo. Cuando a final de ese año, el gobierno de Piñera decide implementar los cambios a la política de vivienda -que quedaron pendientes tras la urgencia de la reconstrucción post terremoto del 27 de febrero-, se encuentra con la férrea oposición de los allegados que logran frenar las modificaciones correspondientes al Fondo Solidario de Vivienda.

Como respuesta a las movilizaciones, se instala una mesa de trabajo donde los allegados realizan propuestas a las autoridades. Se inicia entonces una etapa de negociación con el ministerio para introducir principios autogestionarios que permitan incorporar a los allegados como operadores de la política habitacional.

Se abre en un marco memorable para el movimiento de pobladores, que es presionar para legislar sobre el primer decreto de vivienda popular en Chile. Y ahí surge esta capacidad del movimiento de pobladores de hacer síntesis de la autogestión que veníamos desarrollando en los últimos cuatro años, el decreto de vivienda popular no es ni más ni menos que hacer legal lo que nosotros hicimos en el MPL 1 (Henry Renna, 2011)<sup>14</sup>.

Los allegados plantean la formación de un banco de suelos y de una bolsa de financiamiento colectiva para los proyectos de vivienda popular, administrada por los comités; la integración de familias de ingresos diversos a los proyectos; la gestión conjunta entre los pobladores y un gestor de proyectos del Serviu que acompañe al grupo; finalmente, la ejecución podrán realizarla una empresa constructora o, si el comité así lo decide, el mismo grupo constituido en comité constructor.

Los pobladores introducen en el ministerio el concepto de autogestión, que promueven señalando que los recursos estatales se pueden utilizar con mayor eficiencia: a iguales montos, mejores viviendas.

Nosotros les dijimos a ellos “mira, tú te estás gastando diez pesos, yo no te pido más plata”, “¿pero, cómo no quieres más plata?” “no,

---

14 Vocero del MPL, coordinador Corporación POBLAR y de la Red de Inmuebles Recuperados por Autogestión IRA. Entrevista realizada por la autora.

pásame ocho pesos y aparte te construyo mejores viviendas, de mayor calidad y con una mayor garantía social de la sustentabilidad de dicho proceso”, “¡pero como así!”, “pásanos menos plata, eso te estamos reclamando, pásanos menos plata pero a nosotros, sin intermediarios”, si el problema de la apropiación del excedente de producción está justamente en el intermediario (Henry Renna, 2011).

El año 2011 transcurre en medio de negociaciones para definir el nuevo decreto de vivienda, que se promulga en septiembre de 2011 y entra en vigencia en abril de 2012, luego de la publicación en el diario oficial.

El nuevo subsidio, llamado Fondo Solidario de Elección de Vivienda, introduce cambios sustanciales en la gestión de proyectos, los que implican un retroceso para la labor de gestores vecinales y autogestores: se fomenta la postulación individual y la entrega de un *voucher* para que cada familia elija una vivienda en alguno de los proyectos presentados en el ministerio por las Entidades Patrocinantes<sup>15</sup>, que reemplazan a las EGIS.

Sin embargo, un aspecto positivo del nuevo decreto, y un logro para los allegados, es que reconoce la modalidad de autogestión propuesta por los pobladores, que efectivamente es incorporada en el nuevo subsidio de elección. Pero por otro lado, las numerosas exigencias impuestas a la postulación de los comités reflejan que la organización de los pobladores no es tomada en cuenta ni valorada.

Entonces, el programa más bien incentiva la producción inmobiliaria privada que todos critican, que se desentiende de las necesidades habitacionales de los pobladores, y el ministerio se transforma en un mediador entre la oferta y la demanda; en otras palabras, en este esquema el Estado es un simple «corredor de propiedades» que reúne a la demanda -una demanda que está asegurada por los postulantes al subsidio habitacional- con los proyectos de las Entidades Patrocinantes. Así, la palabra «elección» que incorpora el subsidio está restringida a la oferta inmobiliaria privada, como sea y donde sea.

---

15 Estas pueden presentar proyectos habitacionales sin tener un grupo de familias asociadas, a diferencia de las EGIS cuya función es prestar servicios de asistencia técnica a las familias organizadas.

En definitiva, el nuevo programa no modifica las condiciones de fondo por las cuales reclaman los pobladores: la falta de adecuación de la vivienda a sus necesidades, primordialmente localización y construcción de barrios, el hecho de que los trata como beneficiarios y los ignora como interlocutores, y que privilegia la producción privada de vivienda como un soporte de la actividad económica del país.

En un momento en el cual diversos movimientos sociales cuestionan el lucro en los servicios considerados básicos, como la educación, la industria de la vivienda social se sigue sustentando en un sistema de mercado que deja fuera las demandas de localización y de constitución de barrios con las condiciones de seguridad y calidad de vida adecuadas para los pobladores.

## **Nueva plataforma de acción y negociación**

A continuación mostraremos que los pobladores, con las acciones de gestión y autogestión que realizan desde 2006, se sitúan actualmente en una nueva plataforma de acción y negociación desde la cual pueden incorporarse, con todas las competencias necesarias, a la definición de las políticas públicas y así dotarlas de pertinencia y coherencia para contribuir a superar la pobreza con respuestas más acorde a sus realidades. También analizaremos la situación desde 2010, en la que el gobierno desconoce la labor de gestores y autogestores y opta por delegar la producción de vivienda a la empresa privada.

### ***De la producción a la gestión***

Como vimos, durante el gobierno de Bachelet, los pobladores se entrenan intensamente en la gestión -o autogestión- de terrenos y de proyectos, demuestran un conocimiento acabado de los programas y sus procedimientos y elaboran propuestas de política pública.

En efecto, en 2006 los pobladores ya han adquirido las competencias para gestionar suelo y comienzan a incursionar en la gestión inmobiliaria social o gestión vecinal, una actividad con la cual los dirigentes se proponen sacar adelante los proyectos gestionando lo

que no gestionan las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social, o de rechazo sustituyéndolas por medio de la autogestión. Sin embargo, esta tarea les resulta ardua, especialmente en lo que concierne a los proyectos de arquitectura y de especialidades, puesto que, aunque tienen voluntarios con conocimientos técnicos, estos no se comprometen a largo plazo y los proyectos tardan más de lo razonable.

Por su parte, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo no reconoce a los gestores y los autogestores como verdaderos interlocutores. Los técnicos y funcionarios les ponen más trabas que a las empresas constructoras o a las EGIS constituidas por equipos profesionales privados, pese a que conocen mucho mejor la política habitacional que los funcionarios municipales e incluso que los funcionarios del Serviu. Esta ausencia de reconocimiento se ve agravada porque no hay suficientes profesionales experimentados del Serviu que les facilitan el trabajo a los dirigentes.

Como ejemplo, el dirigente Rafael Soto reproduce las palabras pronunciadas en 2011 por Rodolfo Carter, recién asumido alcalde de La Florida, donde este revela su sorpresa ante la excelente preparación de los pobladores y la falta de conocimiento de los funcionarios en materia habitacional:

Hay cosas que no puedo entender, que sean ustedes, los pobladores, los que sepan más que el alcalde y que sepan más que los concejales. Eso no puede ser, aquí ustedes deben estar mintiendo (Rafael Soto, 2011).

Teresa Llanquín también se refiere a la ignorancia del personal del Serviu:

Hemos aprendido los decretos, los artículos, los artículos nuevos, decretos nuevos, todo; y lo sabemos antes que el municipio, o sea, antes que los mismos funcionarios del Serviu, entonces el mismo Serviu se sorprende que nosotros sabemos todo antes, les llevamos las noticias antes (Teresa Llanquín, 2009).

Casi siempre los gestores vecinales se forman como tales durante el proceso de obtención de su propia vivienda, y más tarde aplican las competencias adquiridas a otros proyectos, en particular en la gestión de compra de sitios y en la asesoría que prestan a las familias.

Son empresarios inmobiliarios en potencia. Hacen todo lo que las EGIS se rehúsan a hacer porque no les reporta ingresos. A la hora de monitorear el diseño y la construcción de los conjuntos o de las viviendas, a muy pocos gestores vecinales se los considera interlocutores, y la acogida que se les da depende muchas veces de sus contactos personales con arquitectos y constructoras. En este aspecto notamos que falta un compromiso más claro de los arquitectos con el segmento menos solvente de la población.

Los pobladores aprenden a conseguir lo que necesitan con recursos ingeniosos y se adaptan, innovando, a los marcos de los programas públicos. Así lo demuestra, por ejemplo, un grupo de pobladores de la Pintana que, resueltos a obtener un subsidio asignado solo para la ampliación de departamentos, logran diseñar unas viviendas que, aunque son casas, corresponden a la definición oficial de departamento del Minvu.

Las dos formas que tienen los pobladores para llevar a cabo proyectos habitacionales, gestión y autogestión, difieren en sus objetivos a largo plazo: mientras los gestores buscan solucionar el problema de vivienda ideando mecanismos para poder intervenir en la política habitacional y flexibilizarla, o adaptarla a la variada gama de demandas de los pobladores, los autogestores buscan, además, transformar el modo de implementación de la política habitacional, exigir que los pobladores tengan acceso a los fondos estatales y puedan administrarlos. Con la primera forma, los pobladores gestionan proyectos que realizan terceros, y de esta forma colaboran en un plan concebido por el gobierno y funcional a los intereses de las constructoras privadas. En cambio con la autogestión, los pobladores intentan idear y desarrollar sus propios modos de producción -crean sus EAGIS y sus empresas constructoras- y de este modo se convierten en autogestores productores.

Si observamos el contexto latinoamericano, vemos que en Argentina los pobladores están convencidos de que su trabajo autogestionario puede ser una alternativa a los proyectos que ejecuta la empresa privada -«no queremos ser gestores de las empresas constructoras»-, y que la colaboración con los agentes públicos se logra acercándose a ellos y compartiendo la información -«fuimos capacitadores constan-

tes de los funcionarios de gobierno»- (Leonor Rojas)<sup>16</sup>. En Uruguay, desde hace más de 40 años se considera que la vivienda de interés social no puede ser fuente de lucro para los inversionistas privados.

Así como un eje es la propiedad colectiva, también el tema de la construcción de nuestras viviendas, cómo se tienen que hacer, no queremos ser gestores de las empresas constructoras, queremos que nuestras casas sean las mejores, entonces creemos que se puede construir de otra manera, que la plusvalía que quede, quede para la construcción social y no para una empresa para que se lo lleve uno solo, sino para que sea en beneficio de todos (Leonor Rojas, 2011).

Volviendo al caso chileno, dedicarse a la gestión les permite a los pobladores identificar los problemas de diseño e implementación de los programas, y en consecuencia hacer propuestas para mejorar las políticas públicas.

Con las acciones emprendidas en este período, los pobladores demuestran que las prácticas de gestión -y autogestión, cuando es el caso- son tan extendidas que se vuelven genéricas y van contribuyendo a consolidar el movimiento de allegados, cuyo objetivo es construir vivienda en las comunas donde residen. Como están en relación con la trayectoria de cada territorio, las prácticas de gestión son diversas, sin embargo, tienen elementos comunes: primero, los dirigentes conocen bien los programas estatales; segundo, tienen una relación directa con la asistencia técnica; tercero, organizan ellos mismos a las familias postulantes; por último, manifiestan su voluntad de participar en la definición y la implementación de las políticas públicas. Así, la forma de hacer de cada localidad se suma a otras experiencias y todas juntas van forjando una forma de hacer común.

En esta transición de productores a gestores, estamos hoy frente a una nueva plataforma de acción y negociación: por una parte los pobladores demandan ser parte de la formulación de la política

---

16 Dirigente Federación Nacional de Cooperativas del MOI. Intervención en el Taller-*Conversatorio Hacia modelos de producción social de hábitat autogestionados: proyectos de transformación, incidencia y penetración en las políticas locales y nacionales, Escuela de Cooperativismo y Autogestión del Hábitat 2011*, SUR, 18 de noviembre de 2011, registrada por la autora.

habitacional y urbana, y por otra parte demuestran sus capacidades para su implementación en la práctica, sentando así las bases para la transformación del modo de hacer ciudad.

### ***¿Dónde estamos? 2010-2012***

Durante los años 2010 a 2012 los pobladores cuestionan los roles asumidos por los distintos actores en la nueva política habitacional de Bachelet y presionan para redefinirlos. Sostenemos que, con la emergencia de un tercer actor que tiene conocimientos sobre el territorio y sobre el mundo social de las familias pobres, se presentan nuevas alternativas para la definición e implementación de las políticas públicas que podrían mejorar sustancialmente la producción habitacional y urbana. En esta segunda plataforma de acción y negociación, los pobladores se enfrentan a una política pública que opta por entregarle su confianza al sector privado, tanto en la reconstrucción como en la producción de vivienda para sectores pobres, y no al mundo popular, que ha demostrado ser más idóneo para resolver sus propios problemas.

Desde finales de 2010, los allegados se organizan para pedir reservas de terreno fiscal, pero también se producen dos hechos inéditos: los allegados modifican el resultado de la votación referente al Plan Regulador Metropolitano de Santiago, porque ven en el plan la posibilidad de acceder a suelo urbano, y votan «no» al primer plebiscito de Plan Regulador Comunal que se somete a votación popular vinculante en la comuna de Peñalolén. Es la resistencia de los allegados a trasladarse a la periferia.

Con respecto a la vivienda, el programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda, de abril de 2012, restringe enormemente la participación de gestores y autogestores en la implementación de proyectos de vivienda, que había sido muy activa.

El nuevo decreto va en una dirección totalmente opuesta al movimiento de los allegados: no solo desincentiva la participación colectiva -al permitir la postulación individual a cada tipo de proyecto- y el desarrollo de proyectos -al permitir que los pobladores postulen sin tener un proyecto-, sino que además exige que los comités de pobladores se constituyan legalmente al menos un año antes de la postulación, que el 60% de sus integrantes hayan formado la organi-

zación o que el 60% tenga una antigüedad mínima de un año antes de postular, y que los representantes legales sean al mismo tiempo postulantes. Además, no permite que se postule con la misma personalidad jurídica más de una vez.

En concreto, esta norma restringe enormemente la labor de asesoría a los vecinos que los dirigentes han realizado hasta ahora -replicando los conocimientos adquiridos en otros proyectos-, y, en ese sentido, desconoce el rol de los gestores y autogestores porque los representantes legales de las organizaciones tienen que ser los mismos postulantes, y dificulta la postulación colectiva al eliminar la posibilidad de comités ampliados que desarrollan distintos proyectos en paralelo, toda vez que los plazos establecidos no hacen más que aumentar el largo proceso de obtención de la vivienda. En resumen, es un duro revés para las organizaciones de vivienda.

Con el Fondo Solidario de Elección de Vivienda, el ministerio actúa como corredor de propiedades, esto es, sirve de nexo entre la oferta y la demanda de vivienda. Así, en este programa, tanto la definición de los proyectos como el diseño y la construcción de las viviendas se delegan preferentemente a la empresa privada, y a los postulantes se les ofrece principalmente la posibilidad de elegir una vivienda en uno de los distintos proyectos calificados por el ministerio, para luego comprarla con un *voucher* entregado por el Estado.

Con este decreto el gobierno de Piñera favorece abiertamente los intereses de la empresa privada, al utilizar la producción de vivienda para fomentar el empleo e impulsar el sector de la construcción, y no para satisfacer la demanda de los sin casa.

### ***Dos claves para una política de nueva generación***

El acceso a suelo urbano bien localizado y la participación legítima de los pobladores en el concierto de los actores públicos y los agentes privados son las claves principales para diseñar e implementar una política de nueva generación.

Por una parte, para consolidar barrios socialmente sustentables es necesario asegurar que los pobres puedan permanecer a proximidad de las poblaciones donde han crecido o vivido como allegados o arrendatarios, en las cuales ya existe un entramado social sólido y

solidario que los acoge. Este requisito es relevante, considerando que las periferias urbanizadas con vivienda social se han transformado en territorios degradados donde los pobres no quieren permanecer. Para revertir este fenómeno se debe enfrentar el problema de la especulación del suelo urbano, del lucro asociado al cambio de uso del suelo.

Por otra parte, para transformar las poblaciones pericentrales en barrios integrados a la ciudad es necesario incluir el conocimiento de los pobladores en el mejoramiento de su hábitat. Este nuevo modo de operar permitiría contar con políticas territoriales de regeneración y de mantenimiento urbano que solo pueden llevar a cabo los mismos pobladores, con apoyo institucional.

Ni la buena localización ni la participación de los pobladores son requisitos que estén exentos de conflictos. En relación con los actores públicos, estos son de gobernabilidad, de control de la situación y de eficiencia, y respecto de los agentes inmobiliarios privados, son conflictos de intereses asociados al control sobre el suelo y el negocio inmobiliario.

### *Acceso a suelo urbano bien localizado*

Como señalamos, en Santiago, la política habitacional de los últimos veinte años ha tenido efectos negativos. Algunos resultados de esta política son la obligación impuesta a los pobres de vivir en casas de mala calidad en barrios mal conectados que se degradan aceleradamente, la desintegración social, producto de la expulsión de los sin casa fuera de la ciudad, y la consecuente dificultad de los pobladores para mantener sus redes sociales (Ducci, 2007; Castillo, Forray & Sepúlveda, 2008).

Centrada en proporcionar «techo», la política habitacional ha dado una respuesta solo cuantitativa a la necesidad de vivienda social, relegando a los pobres a la periferia y expandiendo las ciudades.

La distancia al centro es clave para la calidad de vida de los pobres. La periferia urbana del Santiago de los años 60 y 70 es hoy un conjunto de barrios bien localizados que, además de haberse consolidado con el esfuerzo de sus propietarios, llevan decenios acogiendo a allegados o arrendatarios afincados en casas de parientes o conocidos. En estas comunas pericentrales, ubicadas en el segundo anillo de poblamiento de la ciudad, los allegados cuentan con redes sociales

de apoyo, equipamientos de salud y educación y transporte, y están cerca de sus lugares de trabajo, lo que implica tener más horas para descansar y estar con la familia.

En estas condiciones, los habitantes no propietarios buscan permanecer en su barrio y luchan por conseguir terrenos allí, constituyendo una demanda que se expresa con las tomas de terreno en áreas urbanas bien localizadas, en comunas socialmente diversas y bien conectadas con los barrios de mayores ingresos y con el centro de Santiago. Allí, los pobladores exigen establecerse en los sitios ocupados, reivindicando el derecho de los sectores populares a una mejor localización, más allá del mero acceso a la vivienda.

Desde 2000, entonces, la mayoría de los allegados o «sin casa», organizados para conseguir vivienda, exigen quedarse en su comuna de origen: «aquí crecimos, aquí nacimos y aquí nos queremos quedar» (Rafael Soto, 2010)<sup>17</sup>. Pero mientras los pobladores demandan no ser trasladados a la periferia, la vivienda subsidiada por el Estado se localiza casi sin excepción en las afueras de la ciudad.

El gobierno de Bachelet (2006-2010), que se distingue de sus antecesores por el énfasis dado a las políticas de protección social, plantea el eje de su política habitacional y urbana en la calidad de la vivienda y en la integración social. Pese a que durante su mandato hay avances en la calidad de la vivienda, los mecanismos utilizados para la integración social -subsidio de localización, proyectos de integración social para habitantes de ingresos diversos, ajuste del subsidio de vivienda social para compra de vivienda usada en áreas consolidadas-, no logran revertir la tendencia a la localización periférica, y no colaboran suficientemente en el acceso a suelo urbano en las comunas pericentrales donde se concentra el déficit habitacional.

Pero, por mucho que se mejore la calidad de la vivienda, lo que realmente determina la calidad de vida en los conjuntos habitacionales son la ubicación del barrio donde se construyan y la integración

---

17 Dirigente del Comité Don Bosco, La Florida. Intervención realizada en el taller Modificaciones a la política de vivienda ¿Una nueva política habitacional?, de la Red Observatorio de Vivienda y Ciudad, FAU U. de Chile, 1° de diciembre de 2010; registrada por la autora.

de este con el resto de la ciudad. En consecuencia, para ejercer el derecho a la ciudad es fundamental la decisión inicial de localización, lo que se traduce en oportunidades sociales y económicas.

Entonces, un primera clave es la reserva de suelo urbano para implementar proyectos de vivienda social, especialmente el acceso a suelo urbano bien localizado. Las organizaciones de vivienda y las instituciones que las apoyan coinciden en que este es primer escollo para desarrollar proyectos destinados a los allegados. Es ineludible entonces que el país aborde el tema de la política de suelo, asociada a la función social de la propiedad, a la recuperación de plusvalías para el acceso equitativo a la ciudad, y más específicamente, a una política de poblamiento sostenible para los allegados.

### *Participación legítima de los pobladores*

Al mismo tiempo, durante este período los responsables de diseñar la política habitacional no han buscado establecer una forma de cooperación con los pobladores, principales «beneficiarios» de la política. Una alianza de este tipo permitiría ajustar los programas a las necesidades de las familias de bajos ingresos, incorporando las propuestas y articulando las acciones de los pobladores, desde el conocimiento que ellos mismos han adquirido en más de medio siglo.

Con su experiencia en la producción del hábitat popular, reflejada en la práctica cotidiana, los pobladores han logrado crear un conocimiento fino no solo de sus necesidades en materia habitacional, sino de la ciudad en que ellas se inscriben. Pero no solo esto, también han incursionado y han logrado comprender las aristas técnicas y políticas del mundo institucional donde se definen y se deciden las políticas de vivienda y suelo en sus ciudades. Este conocimiento, construcción de larga data, acumulado por generaciones, ha alcanzado hoy una madurez que otorga a los pobladores toda la autoridad técnica para ingresar en la arena política de la toma de decisiones.

Las construcciones en los barrios no son obra estatal en un cien por ciento, como se tiende a pensar. Un gran porcentaje de la super-

ficie construida es obra de sus propios habitantes (Castillo, 2007)<sup>18</sup>. Las competencias técnicas y de gestión para mejorar las condiciones del hábitat están instaladas en las dueñas de casa y en los dirigentes poblacionales, pero los organismos públicos no les dan audiencia ni los consideran como actores legítimos.

Las acciones emprendidas por los pobladores desde mediados del siglo pasado para conseguir y consolidar su vivienda y su barrio son el antecedente histórico de las responsabilidades asumidas por los pobladores en el último período presidencial de la Concertación. En la actualidad, los pobladores presionan al gobierno y negocian con él por cambiar la política habitacional, mientras recurren a la gestión vecinal y la autogestión para implementar los programas de vivienda y barrio.

La primera estrategia es masiva. Los dirigentes se transforman en gestores vecinales y suplen todos los vacíos que deja la gestión privada en la producción de vivienda social, realizando tareas como la compra de terrenos urbanos en sus comunas de origen y la organización de los sin casa. La gestión vecinal realizada por los dirigentes vecinales es clave para la organización y postulación de los pobladores a los programas habitacionales. Este trabajo de asesoría a los vecinos y de coordinación con los organizadores de la demanda y el gobierno local o central es un eslabón fundamental para el acceso a la vivienda, pero es poco reconocido por el municipio y prácticamente ignorado por el gobierno central.

La segunda estrategia consiste en crear empresas inmobiliarias sociales y constructoras dirigidas por los mismos pobladores, con el fin de autogestionar proyectos financiados con los programas estatales y lograr así controlar los fondos, mejorar la calidad de la vivienda y decidir donde localizar los conjuntos habitacionales. Todo esto ocurre en el contexto de una lucha que trasciende la mera vivienda, teniendo en cuenta que la reivindicación limitada a lo estrictamente habitacional no hace sino perpetuar la desigualdad en la ciudad.

---

18 Según los cálculos realizados en algunas poblaciones 2/3 de las edificaciones son autoconstruidas y/o autogestionadas por los habitantes y 1/3 ejecutadas y/o financiadas por programas estatales (Castillo, 2007).

Entre estas dos estrategias hay una diferencia básica: en la primera, los dirigentes cumplen la función de mediadores -no sin conflictos- en las fronteras entre la acción pública, la acción de los operadores privados y los pobladores; por lo tanto entran en el ámbito de la negociación de actores y cumplen un rol en la cadena productiva. Así, además de custodiar la calidad de las intervenciones, cumplen una función en la tarea de gestión de la empresa privada, defienden sus derechos y apelan a tener un espacio legítimo en las decisiones. También intentan contribuir con sus propuestas en el diseño de la política pública.

En cambio, en la segunda estrategia los dirigentes buscan sustituir a los agentes privados, al actuar como operadores en la puesta en práctica de las políticas, incursionando en un ámbito técnico que les permite ser autónomos y, al mismo tiempo, construyendo una opción política para la conquista de espacios de poder popular.

El primer paso para avanzar hacia una articulación virtuosa entre pobladores y Estado, y eventualmente el sector privado, es conocer el trabajo de los gestores y autogestores vecinales, que en definitiva son quienes multiplican la acción de los programas habitacionales en el territorio, detectan sus falencias y proponen mejoramientos.

La segunda clave consiste entonces en lograr que las acciones desde arriba converjan con las acciones desde abajo, lo que implica la gestión compartida en vivienda y barrio entre el Estado y los gestores y autogestores. Solo de esta forma podrán sumarse los potenciales creativos de los pobladores y productivos del sector público en la búsqueda de soluciones. Esta articulación debe producirse tanto en el plano de la participación activa, legítimamente reconocida y vinculante, en los distintos ámbitos relacionados con la toma de decisiones sobre política habitacional, como en el plano de la puesta en práctica y la materialización de dicha política.

## **Conclusiones**

La gestión y la autogestión que realizan los allegados en el marco de la nueva política de Bachelet desde 2006, contienen un

fuerte componente de demanda por acceso a suelo incentivado por el subsidio de localización y propuestas cada vez más elaboradas de mejoramiento de los programas habitacionales. En este período los pobladores prueban nuevas maneras de negociación para acceder a suelo, discuten sobre los instrumentos de planificación territorial y proponen que se reserve suelo para vivienda social. También mejoran la vivienda y la urbanización, el equipamiento y la infraestructura de sus barrios, en el marco de programas estatales de mejoramiento. Las organizaciones que lideran los gestores y autogestores ya no limitan su acción al sector donde residen sino que colaboran con otras agrupaciones y se extienden por el territorio.

Así, entre 2010 y 2012, germina un movimiento metropolitano y nacional de allegados cuyos dirigentes cuestionan fuertemente las bases del modelo económico en que se sustenta el sistema de subsidios estatales, el cual, según señalan, no hace sino perpetuar las condiciones de pobreza; al mismo tiempo proponen una política de vivienda popular autogestionada. El descontento de los pobladores no es aislado sino que se inserta en un malestar generalizado proveniente de distintos sectores sociales que bregan por una mejor educación, entre otras demandas.

Hasta 2012 podríamos decir que en Chile todavía hay dos objetivos que no se han cumplido. Primero, aunque los pobladores han intentado gestionar proyectos susceptibles de ser construidos por ellos mismos con financiamiento estatal, como ocurre en otros países, aún no lo han conseguido. De todas formas, la información y las experiencias que intercambian con otros movimientos, nacionales e internacionales les impulsan a seguir en esa dirección. Segundo, hasta la fecha los pobladores no han logrado que las autoridades los escuchen realmente.

Sin embargo, la experiencia y el conocimiento acumulados por los pobladores les confieren la legitimidad para participar en la definición e implementación de las políticas públicas. Junto con ello, desde que en 2006 abandonan el mecanismo de las tomas para emprender otras formas de lucha por el acceso a suelo, los pobladores se ubican en una nueva plataforma de acción y negociación.

Si en los años 90 Vergara y Palmer (1990) afirmaban que el plan habitacional de los pobladores, autónomo del gobierno, tenía más sentido común y era más eficiente que el plan habitacional del Estado, en

la actualidad sostenemos que los pobladores cuentan con las competencias para incorporarse a la definición de la política pública junto al gobierno, y que con esa incorporación, la política habitacional no solo tendría más sentido común y sería más eficiente sino los objetivos de proporcionar vivienda se cumplirían de manera más democrática.

A modo de conclusión, podemos afirmar que la política habitacional chilena nos ha enfrentado a una paradoja: justamente en el momento en que el Estado termina de delegar casi todas las responsabilidades de producción y gestión de la vivienda al sector privado, las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social, EGIS, encargadas desde 2006 de asesorar y representar a las familias para postular y aplicar los subsidios habitacionales, ponen en evidencia las limitaciones que tienen para implementar los programas del gobierno ajustados a las demandas de los pobladores, porque actúan como organizadoras de la demanda de las empresas constructoras; y a su vez, los pobladores aprovechan este vacío y adaptan su labor utilizando los mismos mecanismos del sistema de producción y gestión privada, incluso creando sus propias empresas autogestoras, las Entidades de Autogestión Inmobiliaria Social, esta vez al servicio de sus propias necesidades. Así, el traspaso de la gestión del Estado a las EGIS tiene un efecto opuesto: con el auge de la gestión y la autogestión vecinal, se cuestionan los principios de producción y gestión de vivienda desde dentro del modelo impuesto por el Estado y el mercado. Esta irrupción de los gestores y autogestores populares en el sistema de asociación público privado se transforma en una nueva plataforma de acción y negociación, desde la cual los pobladores demandan ser incorporados a la definición e implementación de la política habitacional y urbana, demuestran sus capacidades para hacerlo y plantean las bases para la transformación del modo de hacer ciudad.

## Referencias

- Castillo, María José (2007). *Participación y políticas públicas de vivienda y barrio en Chile: proceso de producción de las villas Nueva Palena y Alborada en Peñalolén*. (Trabajo Tutelado de Investigación). Universidad Politécnica de Madrid.

- Castillo, María José, Rosanna Forray y Camila Sepúlveda (2008). “Más allá de los resultados cuantitativos, los desafíos de la política de vivienda en Chile”. En *QUÓRUM*, N° 20.
- Ducci, María Elena (2007). La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa. En Castillo, María José y Rodrigo Hidalgo (Edit.), *1906-2006, Cien años de política de vivienda en Chile*. Santiago: UNAB/PUC/UCV.
- Max-Neef, Manfred [et al.] (1994). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Barcelona: Icaria.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2004). *Chile, un siglo de políticas en vivienda y barrio*. Santiago: DITEC.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2010). *Déficit habitacional cuantitativo según tipo de requerimiento. Total país y región. Mideplan-Casen 2009*. En [www.observatoriahabitacional.cl/opensite\\_20080122171214.aspx](http://www.observatoriahabitacional.cl/opensite_20080122171214.aspx), acceso 10 de marzo de 2012.
- MPL (2011). *Siete y cuatro. El retorno de los pobladores*. Santiago: Quimantú.
- Rodríguez, Alfredo, Sugranyes Ana (2004) “El problema de vivienda de los “con techo””. En *EURE* (30), 91 diciembre.
- Vergara, Francisco y Montserrat Palmer (1990). *El Lote 9x18 en la encrucijada habitacional de hoy*. Santiago: Editorial Universitaria.



# De la protesta a la propuesta. Acción colectiva territorial y gestión de políticas en villas de Buenos Aires<sup>1</sup>

---

Pablo J. Vitale<sup>1</sup>

## Introducción

Los sectores populares que habitan villas y asentamientos de Buenos Aires deben apelar a diferentes formas de acción colectiva para resolver buena parte de sus necesidades elementales y aspiraciones de mejora habitacional. La organización comunitaria, las protestas y reclamos, sin embargo, no son sólo manifestaciones esporádicas y reactivas, sino que sientan las bases de buena parte de las políticas

---

1 Área de Estudios Urbanos -Instituto de Investigaciones Gino Germani - Facultad de Ciencias Sociales -Universidad de Buenos Aires / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Las investigaciones en las que se basa este trabajo se desarrollaron en el marco de los proyectos “Entre la reproducción de marginaciones sociales y el derecho a la ciudad: efectos de la localización residencial sobre la vida cotidiana de la población de bajos ingresos en el AMBA” (Proyecto Interdisciplinario Trienal SECYT-UBA) y “CONTESTED\_CITIES”, recibiendo éste último financiación de la línea PEOPLE-IRSES del Séptimo Programa Marco de la Comisión Europea (Contrato PIRSES-GA-2012-318944)”. Parte de este trabajo fue incluido en la presentación al Congreso de la Asociación de Estudios Latino-Americanos (LASA, por su sigla en inglés), que tuvo lugar entre el 29 de mayo y el 1° de junio de 2013 en Washington DC.

públicas y de provisión de infraestructuras que se desarrollan en esos territorios. El objetivo de este trabajo es presentar algunas experiencias que dan cuenta de estos procesos en los que la actividad comunitaria se manifiesta tanto en la demanda frente a una problemática, como en la promoción e impulso de determinadas políticas estatales urbanas en barrios informales.

Para quienes habitan en las villas, a diferencia del resto de los pobladores de la ciudad, el acceso a servicios públicos y urbanos implica la constante apelación a su acción colectiva frente a los entes estatales y privados que deben garantizarlos. La literatura al respecto suele hacer foco en las formas que asume la acción colectiva, sus estrategias y conquistas, pero bastante menos en la relación -compleja y contradictoria- existente entre esas manifestaciones y su institucionalización a través de intervenciones estatales. Se pueden mencionar como ejemplos expresivos (algunos de los cuales serán abordados en este trabajo), los tendidos eléctricos o cloacales, instalados por los pobladores y posteriormente mantenidos por entes públicos, u ollas populares que devienen en programas de comedores comunitarios, hasta diversas instituciones y servicios estatales con presencia en villas que contaron con un inicial impulso vecinal.

En este sentido se propone observar ciertas características de la organización en villas que permiten identificar regularidades en las modalidades de acción colectiva y reconocer secuencias recurrentes en los repertorios de diferentes experiencias territoriales. Aunque relativamente evidentes, los casos que se recuperan permiten observar que además de responder a necesidades urgentes, las iniciativas de base territorial pueden también generar sedimentos institucionales y dejar sentadas secuencias de acción colectiva que se repetirán en diferentes casos.

Las líneas que siguen son producto de diversas observaciones desarrolladas a partir de proyectos académicos, con sede en el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, y de una inserción profesional de una década y media en la Villa 31-31 bis de Retiro -que será el caso abordado en este trabajo-. En ese sentido, este artículo condensa reflexiones orientadas a una investigación doctoral en curso y autorreflexiones a partir del desarrollo de la práctica territorial sostenida.

El artículo se estructura en cuatro partes, comenzando con una presentación general de las villas de la ciudad, delimitando algunos conceptos y presentando su contexto de desarrollo. En un segundo apartado se introducen algunas coordenadas del presente de estos barrios, enfocando el caso de la Villa 31-31bis, para dar marco al abordaje de la prestación de servicios públicos e infraestructuras en las villas. La deficitaria provisión de equipamientos colectivos es entendida como una forma de producción de la segregación espacial urbana que es reproducida por el Estado y parcialmente resuelta por iniciativas territoriales. En el tercer apartado se tratarán dos de esas acciones llevadas a cabo por organizaciones villeras en vistas a la gestión de espacios, servicios e infraestructuras públicas: la provisión de luz y agua, y la reapertura de un centro comunitario. Por último, se presentarán algunas conclusiones someras y parciales, a partir del trayecto propuesto y en vínculo con actuales avances en torno a la urbanización de la villa que tomamos como caso de análisis.

## **Apuntes sobre la cuestión villera.**

### **Conceptos y contextos**

Ya es parte de nuestro “sentido común” académico y territorial, entender la ciudad como una manifestación espacial de relaciones sociales. Una larga tradición de la sociología urbana propone abordar las dinámicas de la estructura socioeconómica en correlación con las que son propias de la estructura urbana (Castells, 1979; Topalov, 1979; Harvey, 1985; entre otros). La ciudad, en este sentido constituye tanto el espacio en el que las relaciones sociales se desarrollan como el resultado de las mismas; una y otras son, por eso, elementos co-constitutivos.

Con esta concepción espacial como premisa, las villas de la ciudad de Buenos Aires, “no pueden sino entenderse como parte inescindible de la dinámica urbana. Las mismas conforman una solución habitacional socialmente producida para satisfacer necesidades reproductivas de una parte de la clase trabajadora que habita en la ciudad” (Arqueros et al, 2011: 172). Contrariamente a lo que la

intuición corriente supone, el crecimiento más pronunciado de estos territorios no se verifica en tiempos de crisis tanto como en los ciclos de recuperación económica. Durante el último período intercensal, las villas son los únicos espacios de la ciudad con un incremento notable de población en una Buenos Aires que desde hace medio siglo posee un número estable de alrededor de tres millones de habitantes (INDEC, Censos de Población 1960, 2001 y 2010). Esto implica, nuevamente, entender la dinámica villera como parte constitutiva de la dinámica urbana y socio-económica en general.

### ***Origen y desarrollo de la cuestión villera***

Las villas se forman alrededor de los años treinta pero se expanden notablemente a mediados de la década del cuarenta. En su inicio, estaban habitadas fundamentalmente por hombres solos llegados de Europa durante el período entre las dos grandes guerras mundiales. La villa se consolidó como alternativa habitacional para los sectores populares que venían a la ciudad, con el fortalecimiento de la política de “Industrialización por Sustitución de Importaciones” (ISI), promovida por el Estado Nacional durante la presidencia de Juan D. Perón, a partir de 1946. La población, en este caso, provenía principalmente de interior rural del país (y, *a posteriori*, de países limítrofes). A partir de entonces, las villas mantienen un crecimiento sostenido de población que, sin embargo, no alcanza a constituir el 10% del total de la ciudad de Buenos Aires, ni siquiera en su momento de mayor expansión; inmediatamente antes de la erradicación compulsiva llevada a cabo durante la última Dictadura militar se registraron 280.000 personas habitando en estos barrios (Yujnovsky, 1984).

Desde la formación de las primeras villas hasta la última dictadura, el paradigma de intervención estatal osciló entre, por un lado, la promoción de hecho y la tolerancia de estas modalidades habitacionales y, por otro lado, el desarrollo de planes de erradicación que contemplaban la relocalización de la población villera en zonas suburbanas, generalmente en conjuntos habitacionales en altura<sup>2</sup>.

---

2 A partir del Plan de Emergencia, en 1955, las villas comenzaron a ser objeto

Nuevamente, hay un correlato entre esa política de reubicación periférica y la necesidad de fuerza de trabajo disponible, en plena vigencia de la ISI; y también se verifica entre el desalojo compulsivo llevado a cabo por el autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” y la política económica implantada en el período, de corte fuertemente desindustrializador. Una de las decisiones “urbanas” del gobierno de facto fue prohibir la actividad fabril en la ciudad de Buenos Aires.

Desde la recuperación democrática en 1983, el paradigma de intervención estatal cambia drásticamente en sus enunciados, aunque mucho menos en los resultados efectivos. Invariablemente, las políticas públicas hacia las villas declaran como objetivos la radicación e integración urbana de las mismas a la trama de la ciudad<sup>3</sup>; aunque los efectos de estos programas sean exiguos y, también en este período, la omisión estatal y el tratamiento diferenciado de estos barrios en relación con el resto de la ciudad sea la forma más usual de “toma de posición” del Estado respecto de la cuestión villera.

Estas “omisiones” se dan en cuanto a la problemática de fondo de las villas, verificada en el escasísimo avance en los mencionados postulados programáticos y normativos hacia su integración urbana, y también respecto de los servicios colectivos, que el las villas se prestan de manera distinta a la que es regular en los “barrios formales” de la ciudad.

---

específico de políticas estatales. La versión más desarrollada de este tipo de intervenciones de erradicación y relocalización fue el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), implementado durante la dictadura de Juan Carlos Onganía, desde 1966. Inclusive durante el tercer gobierno peronista, entre 1973 y 1976, la política desarrollada por el Ministerio de Bienestar Social, dio continuidad a esta lógica de intervención pública.

- 3 El conjunto de medidas no será objeto de este trabajo, pero se pueden mencionar, desde el Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (Ordenanza Municipal 39.753 de 1984), el Programa Arraigo y el Plan de Radicación de Villas al inicio de la década del noventa, hasta la sanción de leyes específicas en la ciudad desde 1996, al adquirir autonomía político-administrativa (artículo 31 de la Constitución de la CABA, Leyes 148, 1771, 3343, entre otras; volveremos sobre algunas de ellas en este trabajo).

### ***Las villas y sus equipamientos colectivos***<sup>4</sup>

El rol del Estado en la cristalización de factores de segregación es fundamental. Como señala Loïc Wacquant (2006:18), “incluso donde parece ausente a primera vista, aunque se muestre pasivo o espasmódico, sigue siendo el Estado, por medio de su acción multiforme, el que determina la forma de los mercados de la vivienda, del trabajo, y de los títulos educativos y también la distribución de bienes y servicios de base, y el que, de este modo, gobierna la conversión del espacio social en espacio físico apropiado. [...] los ‘efectos de lugar’ demuestran ser esencialmente *efectos del Estado proyectados sobre la ciudad*”.

En este sentido, la provisión y mantenimiento de lo que Christian Topalov (1992) denomina *equipamientos colectivos* da una pauta clara de este tipo de acciones y omisiones estatales que, en el caso de las villas, redundan en la reproducción segregada de estos *fragmentos urbanos*. Los *equipamientos colectivos de consumo* son, justamente, aquellos bienes y servicios públicos orientados a resolver necesidades reproductivas, no contempladas en el salario, de la fuerza de trabajo que habita la ciudad. Es por eso que el Estado, en tanto poder público, es el garante “natural” de los mismos.

Sin embargo, la forma de proveerlos en las villas dista mucho de la que es usual en el resto de la ciudad. Estos equipamientos colectivos comprenden servicios como la electricidad, el agua y las cloacas, hasta la salud y la educación; si puede establecerse que la forma regular de instalarlos en el resto de la ciudad parte de la iniciativa estatal y la mercantilización de su provisión, en las villas esto opera en forma drásticamente distinta.

Desde su origen, la prestación de servicios en estos barrios fue una de sus marcas de *diferenciación* e implicó (e implica) la necesaria movilización de esfuerzos comunitarios para desarrollarlos.

Ya en los primeros relatos acerca de las villas esta observación es regular. El Subcomisario Juan Alejandro Ré (1937) en un artículo pionero respecto de la “cuestión villera”, describe en detalle, desde

---

4 Parte de lo que sigue se basa en Fernández Cisneros, Lijterman y Ventureira, 2013.

su perspectiva (policíaca e higienista), la carencia de prestaciones urbanas de “Villa Esperanza”, en 1932 -asentamiento que antecedió a la actual Villa 31, en Retiro-. Desde la literatura, también Bernardo Verbitsky (1966), en su novela “Villa Miseria también es América”<sup>5</sup>, dedica buena parte de su relato a los problemas derivados de la falta de provisión regular de servicios (en el capítulo 20, por ejemplo, se narra la conflictiva situación suscitada por un corte en las canillas comunitarias). Pero en la novela de Verbitsky, a diferencia de las observaciones de Ré, comienzan a aparecer las respuestas comunitarias frente a la necesidad de equipamientos colectivos.

### ***Las organizaciones villeras***

Las necesidades y actividades cotidianas fueron impulsando el esfuerzo de los vecinos para afrontarlas. El antropólogo Hugo Ratier (1972) observó que hacia los años sesenta, la organización de pobladores con objetivos tan diversos como hacer mejoras barriales, llevar a cabo torneos de fútbol o articular a madres que se turnaban para cuidar a los niños del barrio durante las jornadas laborales, constituyeron núcleos de lo que posteriormente serían los primeros agrupamientos territoriales villeros. También resultó un aliciente para la organización barrial el amenazante contexto de políticas públicas signadas por desalojos, soluciones inadecuadas y reproducción ampliada del déficit habitacional que se postulaba combatir, todas estas, marcas constantes de las intervenciones estatales durante el período (ver nota 3). Las primeras organizaciones villeras, en gran medida, se comenzaron a conformar en respuesta a esos planes, partiendo de las bases sentadas por el mencionado “asociativismo territorial” gestado para responder a necesidades domésticas.

Como veremos más adelante esta vinculación entre la intervención a diferentes plazos y escalas, desde las respuestas urgentes a las demandas de fondo, será una constante del *movimiento villero* hasta el presente. Aunque, claro está, los horizontes reivindicativos y organizativos varían tanto como los contextos sociopolíticos en los

---

5 Es a partir de esta novela que se denomina “villa” a esa modalidad habitacional.

que se inscriben: desde la configuración de un *sujeto villero organizado* ligado a los movimientos revolucionarios en los años setenta<sup>6</sup>, hasta un presente en el que se manifiestan diferentes formas de ejercicio de liderazgo más o menos ligados a la distribución de recursos y a la organización de reclamos por distintos canales.

Sin detenernos demasiado en estas configuraciones organizativas, cabe volver a destacar que son estos agrupamientos territoriales los que a lo largo de la historia de las villas garantizaron, a través de la acción colectiva, la instalación y provisión de infraestructuras y servicios que en el resto de la ciudad corren por cuenta del Estado. Y también vale la pena recalcar que esa organización colectiva para la resolución de necesidades inmediatas también abona instancias orgánicas con perspectivas de más largo aliento, tanto para las demandas gestadas al interior de las villas como para los horizontes políticos que a nivel social más general se van presentando en el devenir histórico de la ciudad y del país.

## **El presente de las villas y la Villa 31-31bis como caso<sup>7</sup>**

Como señalábamos más arriba, tras el momento más dramático de la política de desplazamiento de sectores populares de la ciudad, durante la última dictadura, desde el retorno de la institucionalidad democrática se sucedieron planes, programas y leyes que se proponen dar una respuesta diferente a la problemática. Así, se desarrollan varias líneas de intervención estatal, todas con el planteo común de radicar e integrar los entornos villeros.

Este paradigma es reforzado normativamente a partir de mediados de la década del noventa: en 1994, a través de la Reforma de la Constitución Nacional, en la que se incorporan a su texto varios dere-

---

6 Al respecto es interesante observar cómo era representada la villa y sus pobladores, por ejemplo en el periódico *Noticias*, que publicaba la organización Montoneros. En el mismo se incorporaba el espacio barrial y a sus habitantes como parte de un sujeto colectivo identificado con la perspectiva del peronismo de izquierda (ver Vásquez, 2010).

7 En este apartado se hará referencia a avances de investigación publicados en Vitale, 2009 y Ramos y Vitale, 2011.

chos y garantías, además de diversos pactos y tratados internacionales que ratifican así su rango constitucional; y, en el mismo sentido, tras el reconocimiento de la autonomía porteña en esa Reforma, en 1996 se sanciona la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La Constitución local también incorpora a su texto concepciones muy avanzadas de reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En particular, en su artículo 31 se hace especial énfasis en el derecho a la vivienda y a la ciudad, incumbiendo específicamente a las villas y situaciones de emergencia habitacional.

Pero estos avances en la legislación se dan en el contexto de una profunda reforma del Estado en la Argentina y en Latinoamérica<sup>8</sup>, por lo que es notable la aparente paradoja entre una serie de reconocimientos legales de aspiraciones sociales y el paralelo desmantelamiento de los mecanismos que podrían hacerlas efectivas<sup>9</sup>.

### ***Entre la legitimación normativa y la irresolución efectiva***

En 1996, la ciudad elige su primer Jefe de Gobierno y se sanciona la Constitución de la CABA que, en su artículo 31, plantea que:

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. (CCABA, 1996).

---

8 Es profusa la bibliografía referida a este período y a la reforma del Estado; por sólo señalar algunos abordajes diversos al respecto de este proceso podemos mencionar: Bonnet, 2008; Repetto, 2001; Thwaites Rey y López, 2005.

9 Esta brecha entre normativa y operatoria no es objeto de este trabajo, aunque sí es abordada en mi tesis de doctorado en curso y se observa parcialmente en Vitale, 2009.

Así, quedan establecidas como derecho constitucional porteño (y en correspondencia con la Constitución Nacional) la radicación y la integración de las villas. Este artículo es la base de la Ley 148, sancionada en 1998 por la Legislatura de la CABA, que establece la “atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y NHTs<sup>10</sup>”.

La ley incorpora, como previsión frente a frustradas experiencias anteriores, un plazo temporal de cinco años para su concreción. Asimismo, crea 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, y por representantes de las villas y NHTs.

Con todo, las precauciones incorporadas al texto no evitan la repetición de fallas en la intervención. La CCP no llega a constituirse y la inclusión de plazos poco ayuda a la urgencia de ejecución de la ley: recién en 2001 se crea la primera operatoria, el “Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas” (PRIT) (AGCBA, 2004). En gran medida por esa dilación, se comienzan a sancionar leyes, decretos y resoluciones que aluden a problemáticas y villas particulares, que ya estaban contemplados en su generalidad en la ley 148<sup>11</sup>, lo que ratifica la legitimidad y legalidad de los reclamos de los

- 
- 10 Los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) son conjuntos de pequeñas viviendas en lote propio construidos en el marco del PEVE como instancia previa al traslado a complejos de vivienda social definitivos, destinados a la población villera erradicada. Dado el exiguo alcance del Plan y sus avatares político-administrativos, los NHT se transformaron en la base de nuevas villas.
- 11 Por mencionar algunos casos -que no serán analizados en este trabajo-: Ley N° 403/00, crea el Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14; Ley N° 1770/05, afecta polígonos a la urbanización de la Villa 20 y modifica Código de Planeamiento Urbano con respecto a terrenos afectados a la construcción de viviendas; Decreto N° 2136/06, Programa de Recuperación de los Terrenos de la Reserva Ecológica (afectando a la Villa Rodrigo Bueno); Decreto N° 274/07, Programa de Ayuda de Villa El Cartón y Villa Soldati/AU 7; Decreto N° 306/07, contratación del Servicio de Higiene Urbana en las Villas de emergencias identificadas como 3, 6, 15, 17, 19 y 20; Resolución N° 158/07, contratación del servicio público de higiene urbana en las villas de emergencia identificadas como 3-6-15-17-19 y 20. En 2009 se sancionó una ley específica para la urbanización de la Villa 31-31bis, la N° 3343.

pobladores pero dispersa las líneas de intervención y la ejecución de una respuesta integral.

Este panorama de legitimación normativa e irresolución efectiva de las necesidades cotidianas y del horizonte de integración urbana postulado abre un nuevo conjunto de repertorios para la acción colectiva, a los que recurrirán con cada vez mayor frecuencia las organizaciones villeras. Es justamente en torno a los equipamientos colectivos que se formula un número importante de demandas judiciales<sup>12</sup>.

Podemos plantear al respecto que este andamiaje normativo, aunque no redundante en operatorias que respondan a sus postulados, introduce una nueva modalidad de reclamo judicializado de provisión de infraestructuras y servicios públicos, que se suma a la tradicional auto-provisión (que sigue siendo la forma más usual de producción de equipamientos colectivos en estos barrios). En ambos casos, se ratifica que el conjunto de los servicios públicos en villas implica una iniciativa comunitaria territorial en su instalación, desarrollo y mantenimiento, usualmente a través del esfuerzo mancomunado directo de sus pobladores, aunque en algunos casos esa acción colectiva se oriente a la demanda hacia instituciones estatales como el Poder Judicial.

En este sentido, cabe detenernos en algunos emergentes de estas instancias territoriales, para lo que tomaremos como territorio de observación la Villa 31-31 bis.

### ***La Villa de Retiro***<sup>13</sup>

Formada en los años 30, la Villa 31 es la primera de la ciudad, y recibe, desde entonces, a las diferentes migraciones que llegan a Buenos Aires en las sucesivas etapas en las que puede clasificarse la historia nacional. También, casi desde sus orígenes, el destino de la villa y sus pobladores es objeto de controversias y disputas, dada

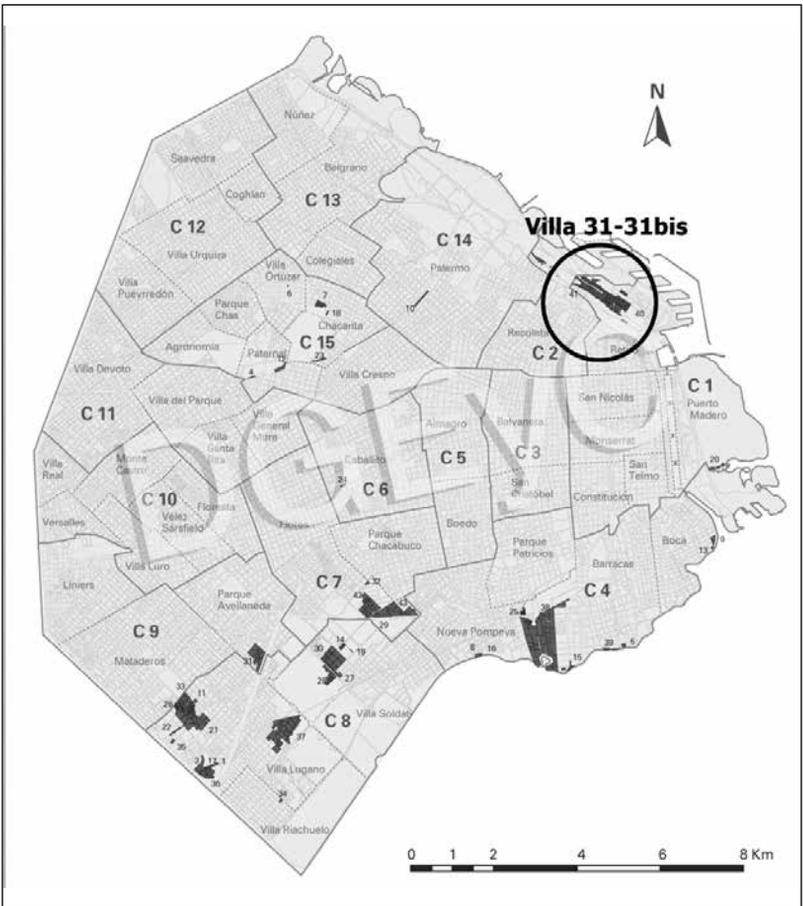
---

12 No nos detendremos en extenso en este punto, que es objeto de otros trabajos (por ejemplo, Arqueros et al, 2013, en Bercovich y Maurino, 2013).

13 Además de los avances de investigación propios y de una inserción profesional en la Villa 31 de una década y media, lo que sigue toma como fuentes las diversas producciones de Cristina Cravino (2006, 2008 y 2009).

la centralidad de su ubicación, cercana a barrios de altos ingresos, infraestructuras de comunicación y transporte, y el centro financiero de la ciudad. Es por esto que la trayectoria de resistencia de vecinos y organizaciones barriales está marcada por la constantemente renovada amenaza de desalojo, alternada con promesas -incumplidas- de regularización e integración urbana.

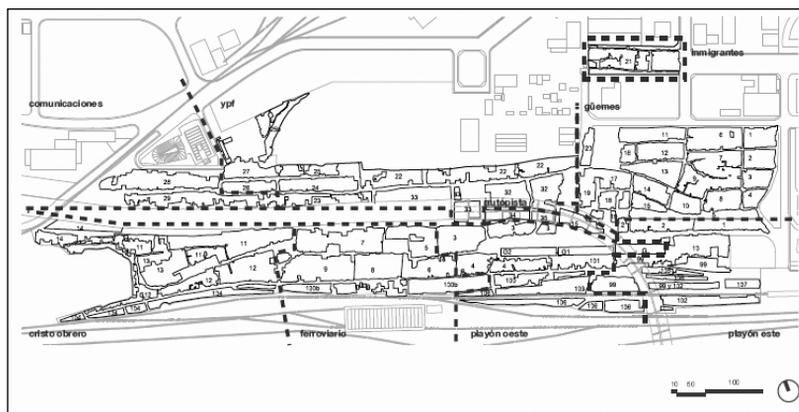
Mapa N° 1  
Villas y asentamientos por comuna. Ciudad de Buenos Aires, año 2011



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA)

Actualmente, la villa está dividida en dos grandes sectores: la Villa 31 propiamente dicha<sup>14</sup> y la Villa 31bis<sup>15</sup>, que comenzó a formarse en 1996 tras el desalojo de una franja de casas para el emplazamiento de la autopista Presidente Illia, la que funciona, justamente, como frontera entre ambas. Tanto por parte de su población como de las instituciones estatales, los dos sectores son considerados unificadamente, aunque presentan diferencias derivadas del desarrollo de cada uno de ellos y de las mejoras que fueron desarrollándose durante su existencia. Una parte importante de la Villa 31 bis, por ejemplo, durante varios años recibió el agua a través de un precario sistema de camiones-cisterna, y en la actualidad están parcialmente inconclusas las obras de tendido de agua, cloacas y pluviales.

Mapa N° 2



Fuente: Equipo de intervención Villas 31-31bis / agosto de 2010

- 14 Subdividida en los barrios Güemes –el de mayor densidad en la villa–, YPF, Comunicaciones/Correo, Inmigrantes y Autopista (este último parcialmente en la Villa 31bis).
- 15 Subdividida en los sectores Playón Este y Oeste, Virgen de Luján, Ferroviario y parte de Bajo Autopista. Recientemente –a fines de 2010– se formó contiguamente el asentamiento San Martín, cuyos pobladores impulsan el reconocimiento del sector como parte de la Villa.

En el caso de la Villa 31-31bis, los déficit en la intervención estatal a los que nos referimos líneas arriba, resultan aún más agudos, dado que la misma es excluida del alcance de los -pocos- programas de urbanización de villas que se aplicaron en la ciudad. Los territorios en los que se emplaza son objeto de varios planes de desarrollo inmobiliario destinado a sectores de altos ingresos, como continuidad de la rehabilitación de Puerto Madero<sup>16</sup>. En ese sentido, las organizaciones de base territorial se conforman en torno a esta problemática, además de la que comparten con el resto de las villas de la ciudad, siendo expresivas de la vinculación que observamos entre las demandas a diferentes escalas y plazos que suelen plantear las organizaciones villeras. Cabe entonces recuperar algunas de las prácticas comunitarias que implican un verdadero ejercicio de gestión de servicios públicos en territorio, como antecedentes de la experiencia específica que analizaremos.

## ¿Gestión pública popular? Entre el *clientelismo* y la administración

Existe una importante bibliografía referida a los diferentes procesos organizativos territoriales, que, en el caso argentino, se incrementaron notoriamente con posterioridad al estallido social de fines de 2001. Las organizaciones villeras<sup>17</sup>, en alguna medida, pueden inscribirse en ese conjunto de objetos de investigación, pero resisten algunas categorías analíticas.

Dentro de este *corpus* resulta pertinente el trabajo de Denis Merklen (2005), que se dedica a observar las formas de organización de los sectores populares en el conurbano bonaerense, entre 1983 y

---

16 El barrio de Puerto Madero fue desarrollado como una intervención urbana de gran escala a mediados de los noventa. Sus construcciones destinadas a sectores de altos recursos constituyen una de sus marcas distintivas.

17 Tomaremos en forma laxa los conceptos de *organización* y *acción colectiva*, dada la dificultad para precisar las variadas formas asociativas presentes en forma simultánea en las villas. Partimos de la base de que toda actividad comunitaria y referente territorial suponen la capacidad de *articulación organizada* y *movilización colectiva* de una parte de la población del territorio.

2003. Agudamente, Merklen desmantela muchos de los lugares comunes periodísticos -pero también académicos- respecto a la sociabilidad barrial. En este sentido, propone “no idealizar el mundo popular y sacarle a la figura del barrio todo su contenido folklórico. Lo que vemos cuando vemos las formas de solidaridad a nivel del barrio es sólo un sistema de intercambios y de participación estructurada por normas locales” (Merlen, 2005: 139). Pero, asimismo, se plantea la necesidad de recuperar la complejidad de los repertorios a los que recurren estas *organizaciones de base territorial* obligadas a apelar a una *multiplicidad de lógicas de acción y afiliaciones institucionales* para satisfacer necesidades cotidianas.

La figura que utiliza Merklen es la del *cazador*, estableciendo una oposición con la del *agricultor*. El *cazador urbano* se caracteriza por la habilidad para hacerse de recursos puestos a disposición por diferentes instituciones (Estado, partidos políticos, ONGs, etc.); sabe cuándo ir por ellos y cuándo replegarse, pero no planifica sus pasos ni puede rutinizar sus prácticas (como lo haría un *agricultor*). Esta figura explica parcialmente la forma en que vecinos y referentes aprovechan recursos y servicios que desde diferentes órbitas se “vuelcan” al territorio y satisfacen algunas necesidades y aspiraciones.

Sin embargo, el concepto resulta insuficiente para describir el tipo de prácticas que introdujimos en los apartados anteriores y que observaremos en el que sigue<sup>18</sup>. Buena parte de la acción colectiva desarrollada en las villas de la ciudad (pero también en los asentamientos del conurbano) excede la captación inmediata de recursos y avanza hacia cristalizaciones institucionales de diverso tipo. La forma más corriente y extendida -sobre la que nos detendremos un poco más adelante- es la provisión de servicios públicos básicos. En la enorme mayoría de los barrios autoproducidos es necesaria la autoprovisión de los tendidos de agua y electricidad, lo que involucra un esfuerzo

---

18 Pasaremos por alto aquí las connotaciones peyorativas que pueden estar implícitas en una figura que remite a un estadio evolutivo y actividad humana -la caza- que precede al que se presenta como su opuesto -la agricultura-, con todas las reminiscencias de la oposición civilización-barbarie que eso puede implicar; aclaro, también, que de ninguna manera considero que esta resonancia haya sido parte del horizonte de sentido establecido por Merklen.

mancomunado y perdurable que, en muchos casos, también requiere de la acción colectiva para su mantenimiento y provisión regular. Esta modalidad de intervención popular en la gestión de equipamientos colectivos, al menos en las villas de la ciudad, no es excepcional; la mayor parte de las políticas estatales hacia estos territorios tienen como origen una iniciativa comunitaria. Esa iniciativa se canaliza a través de la demanda territorial, que necesariamente tiene que mediar antes de la intervención estatal; en otras ocasiones, lo que se verifica es la acción directa de vecinos, referentes y organizaciones comunitarias en la gestión efectiva de respuestas a necesidades cotidianas que, en buena parte de los casos, prefiguran lo que se desarrollará como política pública desde el Estado.

En lo que sigue nos detendremos en dos casos expresivos desarrollados en la Villa 31-31 bis, a través de los relatos de referentes barriales: la provisión de servicios y la reapertura de un centro comunitario. Pero este tipo de trayectorias institucionales se puede observar en intervenciones estatales tan diversas como el actual programa de comedores comunitarios bajo la órbita del GCBA, cuyo origen son ollas populares organizadas para paliar necesidades alimentarias; programas de transporte educativo, diseñados desde redes barriales; hasta la intervención en el proceso -parcial- de mejoramiento de los espacios públicos de la Villa 31-31 bis, que tiene un importante impulso de parte de organizaciones y cooperativas barriales, tanto para la sanción de la ley que dispone su urbanización, como para la gestión del “Plan Integral” que actualmente desarrolla el GCBA.

### ***Los servicios: organizarse para instalarlos, pelear para mantenerlos***

La electricidad y el agua, como decíamos, son dos servicios básicos que en casi todos los asentamientos populares (no solo locales, sino a nivel latinoamericano, al menos) implican la organización de los esfuerzos comunitarios para instalarlos, proveerlos y mantenerlos. En el caso de la Villa 31-31 bis, esta necesidad se recrea con cada nuevo sector ocupado y con la densificación que mencionábamos al inicio; en el caso de este barrio la población creció, según los dos

últimos censos de poco más de 12.000 personas, en 2001 a más de 26.000, en 2010 (INDEC, Censos de Población, 2001 y 2010).

Una referente del sector Bajo Autopista, de la Villa 31 bis relata su rol en la construcción del tendido de agua:

Todos los vecinos ponían (dinero), “vamos, vecinos a comprar el material”; compramos caños, compramos todo. Ya teníamos la aprobación de que nos iban a empalmar el agua “compren el material”, nos decían del Gobierno de la Ciudad. Pero cuando llegó el momento nos dijeron que no, que el agua no correspondía a ese sector de Bajo Autopista. Fue lamentable, fue un mar de lágrimas, fue terrible para mí porque los vecinos se pusieron contra mí. Pero los vecinos se dieron cuenta; yo les decía: “vecinos, por favor, no es que sea yo la responsable, aquí tienen que poner ellos (por el GCBA), porque es lo que corresponde; vamos a presionar”. En ese momento ACIJ<sup>19</sup> nos ayudó muchísimo, y vinieron los vecinos de aquí y de otros lados también a apoyarnos, y nos empalmaron *al toque* (de inmediato). Gracias a dios hay agua para todos ahora, no es que hay que estar mendigando por eso. (Angélica Banzer, delegada de la Manzana 15; paréntesis nuestros).

Detengámonos en algunos de los puntos centrales, aclarando algunas omisiones, que se ponen de manifiesto en lo que relata la referente:

- El dinero necesario para el tendido de agua lo aportan los propios vecinos;
- La gestión frente al organismo que provee el agua<sup>20</sup> la desarrollan los referentes;
- Quien aparece como responsable inmediata ante los vecinos que invierten para la provisión es inicialmente la referente barrial, diluyendo el rol del Estado y de la empresa proveedora;

---

19 Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), organización no gubernamental que lleva adelante causas judiciales para la equiparación de los servicios en villas respecto a los estándares del resto de la ciudad (ver [www.acij.org.ar](http://www.acij.org.ar)).

20 La empresa proveedora es Aguas y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), aunque el mantenimiento del servicio depende, en algunos casos, de empresas tercerizadas por el GCBA.

- Además de la gestión de los materiales y del permiso para la conexión, los vecinos tienen que organizarse nuevamente para reclamar la concreción de la obra;
- Dentro del repertorio de acción, se contempla la instancia judicial como una vía de reclamo (a través de ACIJ).

Otra referente alude, en el contexto de una entrevista más extensa, a la provisión deficitaria de servicios como una de las pocas razones por las que pensaría en irse de la villa. A partir de eso relata su práctica al respecto:

Afuera los servicios hay que pagarlos pero también, al pagarlos, tenés el derecho de que vengan a solucionar rápido (cualquier problema). En cambio acá no es así, si no hacés *quilombo*, si no estás insistiendo por teléfono, no vienen. Porque vos llamás y dicen: “sí, que vos sabés, que esto y lo otro”, y te dicen: “termina Recoleta y va”.

Yo ya me cansé. ¿Sabés lo que hacía yo? me iba hasta Coto (supermercado a la entrada de la villa en la que estacionan los vehículos con el personal de la empresa de mantenimiento eléctrico) y los encontraba en los camiones, durmiendo. Yo iba sola y los *chabones te boconeaban* y no te vas a agarrar a trompadas.

A nosotros se nos cortó la luz la anterior noche y tuve que ir con tres pibes a *patotearlos* a Coto. Pero ya no voy al choque, voy con los vecinos y les digo: “¿se te cortó la luz? bueno, vamos a reclamar, acompañame”. (Mirella Churqui, delegada de la Manzana 22; paréntesis nuestros).

Nuevamente, pasemos en limpio algunos puntos centrales:

- Existe una diferencia notable entre la provisión y mantenimiento eléctrico dentro y fuera de la villa, que es percibida por los pobladores;
- Los vecinos identifican a la referente como mediadora para establecer el reclamo ante las fallas del servicio;
- La referente percibe que los encargados del mantenimiento eléctrico no responden a sus demandas como lo harían en casos de prestación regular (mercantilizada);

- La referente encontró que la alternativa viable para ejercer su rol es la movilización de sus vecinos para acompañar el reclamo.

Lo que nos interesa de estas situaciones, por demás corrientes, es recalcar que este procedimiento de manejo de servicios en las villas, mediado en forma permanente por referentes y actividades comunitarias, va más allá de una serie de mecanismos fortuitos y transitorios, para constituirse en una modalidad cristalizada de gestión de equipamientos colectivos. Es importante no soslayar este carácter, ya que da cuenta del rol de los referentes, organizaciones y acciones territoriales: la constante mediación, negociación y reclamo hacia organismos públicos y empresas proveedoras de servicios, y la articulación de recursos y esfuerzos comunitarios para instalar, proveer y mantener equipamientos que en el resto de la ciudad corren por cuenta del Estado. El papel que juegan los referentes también está estabilizado institucional y normativamente (en la ley 148, antes mencionada, se establecen las organizaciones representativas barriales como interlocución del territorio frente al Estado local). Es decir, que además de exceder la categoría de Merklen, en el sentido de la perdurabilidad de estas intervenciones tan elementales, también implican reorientar conceptos como *punteros* o *clientelismo político* (ver Auyero, 1997 y 2012), usuales en la literatura referida a organizaciones populares territoriales<sup>21</sup>.

### ***El CAF 6 “Bichito de Luz”. Entre el Estado y la comunidad***

El Centro de Acción Familiar N°6 (CAF 6) es una institución que actualmente pertenece a la Dirección General de Niñez del GCBA y que cuenta con tres líneas de intervención: un jardín maternal para niños, talleres educativos para escolares y adolescentes, y un equipo profesional que atiende demandas de las familias.

Esta institución tiene una existencia de casi cincuenta años, interrumpida durante la última dictadura, cuando fue cerrada en el

---

21 En este sentido es interesante la figura del “traductor”, que proponen Camou y Di Virgilio (2009).

contexto de la erradicación casi total de la Villa 31. El viejo “Bichito de Luz” (nombre con el que se conoce al CAF 6 en el barrio) estaba emplazado en la actual Terminal de ómnibus de Retiro.

Dos pobladoras y actuales trabajadoras del CAF relatan -y se reproduce *in extenso*- el proceso de reapertura de la institución, impulsado por la comunidad:

Originalmente nos juntamos en el Club Padre Mugica, donde habíamos empezado con deportes, talleres, hacíamos diferentes competencias, hacíamos peñas en diferentes lugares. El club contaba con una personería jurídica del antiguo Bichito de Luz, que cerraron durante la dictadura. Pero así como fuimos creciendo también empezamos a formar parejas, y a ser madres. Se empezó a poblar el barrio y había muchos jóvenes que tenían bebés y que querían salir a trabajar y no tenían un espacio donde dejar a los pibes, y los mismos chicos del club compartían esa necesidad.

Al reconocer todo eso, se empezó a trabajar sobre estas necesidades y ahí ya nos conformamos como “Grupo de Madres”, para poder reabrir el antiguo Bichito de Luz. También empezamos a relacionarnos con diferentes organizaciones pequeñas, en lugares como la Capilla Cristo Obrero, el comedor de Tapia, y otros referentes.

Nosotros, como jóvenes, además teníamos nuestros padres también militantes que ya venían peleando por una vivienda digna –en el caso mío y de mi mamá, fuimos una de las pocas familias que quedó resistiendo en la última dictadura– y esa enseñanza es como que nos llevó a nosotros, como jóvenes, a ver de otra forma, a pelear por lo que nos correspondía, tener una vivienda digna, que somos personas como los del frente (se refiere al otro lado de las vías de tren, a la “ciudad formal”); éramos muy discriminados.

Acá nosotros hicimos ollas populares, nos movimos para los subsidios extranjeros –que tuvimos que rendir–, viviendo a la par todo lo que iba pasando en el barrio, en lo '90. El terreno lo cedió una vecina, Lita, y se hicieron los planes para edificar.

La obra debe haber llevado alrededor de dos años. Como Grupo de Madres conseguimos una donación más grande que nos permitió construir un segundo piso y dejar el espacio de la planta baja para lo que después sería el Jardín.

Primero trabajamos *ad honorem* durante dos años, sin saber si entraríamos o no como empleados municipales; luego conseguimos un contrato por una empresa privada, después como empleados transitorios y después pasamos a planta permanente. Obviamente todo esto pasó caminando todos los días, militando todos los días... Entre el '89 y el '90 se gestionó que Bichito de Luz entrara a la Municipalidad<sup>22</sup>. Esto se hizo a través de las redes, a través de gente como Irma Carbone directora del Departamento CAF, que antes había sido directora del viejo Bichito de Luz.

Se hizo un convenio por el que se prestaba el edificio a (la Secretaría de) Desarrollo Social por diez años –llevamos veintidós años–, pero el edificio sigue siendo del Grupo de Madres de Bichito de Luz. Y ahora lo que estamos pensando es recuperar la Asociación Civil del Grupo. Ahora el GCBA se encarga de los sueldos y de los materiales, *hasta ahí*. (Silvia Guzmán y Delia Bustamante, pobladoras del barrio, trabajadoras del CAF 6 y fundadoras del Grupo de Madres de Bichito de Luz).

Rescapitulando, tenemos otro ejemplo de una iniciativa comunitaria que, con el objetivo de responder a necesidades de la población de la villa, establece las bases de lo que posteriormente se cristaliza en una política estatal. Es interesante observar que en las villas 20 y 1-11-14, los procesos de reapertura de sendos CAFs siguen trayectorias similares<sup>23</sup>. En estos casos, se toma como punto de partida una institución estatal precedente, pero se la refunda a partir de una acción colectiva que abarca la cesión del predio, la construcción del edificio y el desempeño voluntario de tareas dentro de la institución durante dos años. La “municipalización” es también producto de la movilización de esfuerzos comunitarios y del recurso a redes preexistentes, así como a la apropiación de experiencias de organización históricas sedimentadas en nuevas generaciones.

---

22 Hasta la autonomía porteña la ciudad, en tanto Capital Federal, era gobernada por un intendente designado por el Poder Ejecutivo Nacional, ejercicio que desarrollaba en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA).

23 Son los casos del los CAF Bartolomé Mitre, en la Villa 20 de Lugano, y el CAF N°3, en la Villa 1-11-14, de Bajo Flores.

Hasta el día de hoy, la institución estatal funciona en el predio construido por los vecinos; y es interesante que sea el Estado el que actualmente ocupe en forma irregular el inmueble cedido por la comunidad (al haberse vencido hace más de una década el plazo convenido<sup>24</sup>).

Todo esto da la pauta de una modalidad de acción colectiva territorial que excede en mucho la mera “captación de recursos disponibles”, expresada en la lógica del cazador que desarrolla Merklen. Como señalamos, este repertorio y su secuencia de identificación de necesidad, organización para resolverla, prefiguración de respuesta institucional y transformación en política pública, es una trayectoria, si no estandarizada, al menos extendida entre las organizaciones presentes en la villa. Observando de conjunto a los referentes, grupos y organizaciones en el territorio, abonamos esta noción. El mapeo que presentaremos a continuación introduce esta mirada general hacia la villa, la que deberá profundizarse en futuras investigaciones.

### ***Un mapa de grupos villeros. Organizaciones híbridas***

Como resultado del relevamiento conjunto entre un taller barrial y un grupo de investigación universitario (al que nos referiremos en detalle más adelante) se contabilizaron 64 organizaciones comunitarias y no-gubernamentales en la Villa 31-31bis, más 19 instituciones o prestaciones gubernamentales.

Como forma de clasificar a las instituciones que desarrollan prestaciones y actividades dentro de la villa podemos distinguir tres tipos:

- Entes gubernamentales (instituciones y programas de los gobiernos local y nacional que desarrollan actividades dentro de la villa)
- Organizaciones no gubernamentales tradicionales (ONGs y organizaciones sociales y políticas, impulsadas por colectivos externos a la villa)

---

24 Esta información fue ratificada por agentes gubernamentales.

- Organizaciones no gubernamentales comunitarias (integradas total o mayoritariamente por pobladores)

Sin embargo, el nivel e inscripción institucional de las organizaciones presentes en el barrio suele ser mucho más confuso e híbrido. Por un lado, los comedores comunitarios están, casi en su totalidad, subsidiados por el Estado (a nivel local y/o nacional) o por aportes privados de distinto tipo y no-gubernamentales. Por otro lado, la mayor parte de los programas estatales presentes en el territorio de la villa se desarrollan en sedes de instituciones comunitarias, ya que sólo el CAF 6 y una sede antigua del Centro de Salud y Acción Comunitaria (CESAC, perteneciente al GCBA) cuentan con edificios propios (aunque, como vimos en el caso del CAF y también en el del CESAC, su construcción corre por cuenta de los vecinos)<sup>25</sup>. Asimismo, las ONG y movimientos sociales y políticos suelen repetir esta condición híbrida: personal -al menos en parte- que es poblador de la villa, sedes -en algunos casos- cedidas por instituciones comunitarias, fuentes de financiamiento diversas, etc.

Por otra parte, existen numerosas redes que suelen articular organizaciones de diferente nivel; se pueden mencionar, como ejemplos, la Red Retiro, que nuclea instituciones, vecinos y referentes en torno a diferentes problemáticas, pero orientada principalmente a las educativas, y la Mesa por la Urbanización, multisectorial que viene desarrollando una sostenida actividad desde 2007, reclamando la ejecución de un proyecto de integración urbana de la villa (la ley 3343 puede considerarse un importante paso en ese sentido)<sup>26</sup>.

En el presente, el conjunto de la Villa elige delegados por manzana, que, a su vez se organizan por sector; cada Junta de sector elige un representante que conformará el Consejo del Barrio, instancia máxima de interlocución de la villa<sup>27</sup>.

---

25 En los últimos meses, el Estado Nacional instaló sedes de oficinas gubernamentales como el ANSES y asesorías jurídicas del Ministerio de Justicia, aunque en edificios precarios o cedidos.

26 Se analiza en detalle el surgimiento y desarrollo de la Mesa por la Urbanización desde su surgimiento hasta 2010 en Ramos y Vitale, 2011.

27 Cabe mencionar que a partir de la Ley 148/1998 cada una de las villas de la ciudad deben tener algún tipo de representación ante el Estado que surja de



servicios y de reapertura del CAF 6- se manifiesta también en la necesidad de configurar redes asociativas en el barrio y en el desarrollo de acciones que tengan como horizonte la escala del conjunto del territorio -la villa-, trascendiendo la respuesta a la urgencia doméstica e, inclusive, la provisión puntual de infraestructuras.

## **Conclusiones tentativas**

En este trabajo, como se propuso, intentamos identificar un ciclo recurrente en la acción colectiva territorial que aparece como espontánea y esporádica. En este sentido, la trayectoria de los procesos analizados, a diferentes escalas, se repite: la identificación del problema, la planificación de una respuesta colectiva al mismo, la ejecución autoorganizada de esa propuesta (al menos en forma parcial) y la apelación al Estado para la cristalización institucional de la iniciativa (con todos los riesgos que la incorporación a la matriz estatal supone).

En este sentido cabe enlazar este ciclo con la iniciativa de la *Mesa por la Urbanización de la Villa 31-31bis*. Sus integrantes, desde 2002 y en conjunto con un equipo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires (FADU) encabezado por el arq. Javier Fernández Castro, generaron un proyecto intervención integral, que parte de la consolidación de la mayor parte del espacio e infraestructuras autoconstruidos, para avanzar en la integración urbana de la villa. Ese proyecto, que fue revisado conforme al crecimiento del barrio durante los últimos años, es tomado como base por la Ley 3.343, de 2009, que dispone la urbanización de la Villa 31-31bis. En este caso es también la iniciativa territorial mancomunada, con la asistencia técnica del equipo de la FADU, la que prefigura en el plan urbano las acciones propuestas; y logra, a través de diversas acciones de lucha y resistencia, una respuesta estatal a esta demanda, que implica escalas y plazos mucho más amplios que las experiencias de autoprovisión de servicios e infraestructuras analizadas en este artículo. Sin embargo, estas acciones de corto, mediano y largo alcance se relacionan en forma muy estrecha; sin una necesaria linealidad temporal, esas actividades puntuales y urgentes son el precedente del

horizonte normativo que esos mismos pobladores plantean en su demanda por la urbanización de la Villa 31-31bis.

## Referencias

- AGCBA (2004). “Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas. Informe de relevamiento”, Informe final, Proyecto N° 5.04.07. Buenos Aires: Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.
- Arqueros, Soledad; Cecilia Calderón, Natalia Jauri, Julia Ramos, Pablo Vitale y Paula Jacobino (2011). “Apuntes sobre la cuestión villera en la ciudad de Buenos Aires”. En *Revista Herramienta*. Buenos Aires año 15, N° 48.
- Arqueros, Soledad; Cecilia Calderón, Natalia Jauri, Julia Ramos, Pablo Vitale y Paula Jacobino (2013). “Política y Derecho en la judicialización de demandas colectivas de las villas de la Ciudad”. En Bercovich, Luciana y Gustavo Maurino (coords.), *Los derechos sociales en la gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Auyero, Javier (1997). *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Losada.
- Auyero, Javier (2012). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Bonnet, Alberto (2008). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Camou, Antonio y María Mercedes Di Virgilio (2009). “Participación ciudadana, gestión social y gobernabilidad en Argentina: gobernando el conflicto a nivel local”. En *Política Pública y Democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*. México: EGAP-ITESM/ Miguel Angel Porrúa.
- Castells, Manuel (1979). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores.
- Cravino, María Cristina (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: UNGS.
- Cravino, María Cristina (2008). *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. Buenos Aires: UNGS.
- Cravino, María Cristina (2009). *Entre el arraigo y el desalojo. La Villa 31 de Retiro - Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*. Buenos Aires: UNGS.
- Fernández Cisneros, Magdalena, Eliana Lijterman y Yamila Ventureira (2013). “La provisión de servicios públicos como dimensión de la segregación socioespacial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El rol del Estado en los casos de Villa 21-24 y Villa 31 y 31 bis”. Trabajo de Investigación Final, Carrera de Trabajo Social, FSOC-UBA. Buenos Aires: *Mimeo*.

- Harvey, David (1985). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- Ramos, Julia y Pablo Vitale (2011). “De luchas y leyes: la experiencia de la Mesa por la urbanización y radicación de la Villa 31 -31 bis y su relación con el Estado”. En Urquieta Patricia (comp.), *Ciudades en Transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía*. La Paz: Plural.
- Ratier, Hugo (1972). *Villeros y villas miseria*. Buenos Aires: CEAL.
- Re, Juan Alejandro (1937). *El problema de la mendicidad en Buenos Aires. Sus causas y remedios*. Buenos Aires: Biblioteca Policial.
- Repetto, Fabián (2001). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- 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 (1992). *La urbanización capitalista*. México: Editorial Edicol.
- Vásquez, Gonzalo (2010). “Donde hubo fuego. Sensacionalismo, política y representación de lo popular en el diario Noticias de Montoneros (1973-1974)”, Tesina de Licenciatura de la Carrera de Ciencias de la Comunicación, FSOC -UBA. *Mimeo*.
- Verbitsky, Bernardo (1966). *Villa Miseria también es América*. Buenos Aires: EU-DEBA.
- Vitale, Pablo (2009). “La ley y la trama: Villas y política pública en la Ciudad. Apuntes sobre la trayectoria del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios”. Ponencia presentada a las *V Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani*, FSOC-UBA.
- Wacquant, Loïc (2006). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Yujnovsky, Oscar (1984). *Claves políticas del problema habitacional Argentino*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.



# Intervenciones estatales para la regularización de favelas y barrios populares: ¿integración, destrucción o reconfiguración de los urbanismos populares?

---

Alex Ferreira Magalhães<sup>1</sup>

## Introducción

Este trabajo tiene como objetivo reconocer y debatir las prácticas de lo que consideramos ser el *urbanismo popular*, que marcan el proceso de consolidación de las favelas en Río de Janeiro, sobre todo en el contexto de las dos últimas décadas, en que se vieron confrontadas con los modelos de intervención en favelas desarrollados por órganos estatales, que buscan transformarlas profundamente. El trabajo fue desarrollado a partir de investigación empírica y cualitativa de nuestra autoría, desarrollada desde 2007 hasta los días de hoy,

---

1 Posee Licenciatura en Derecho (Facultad de Derecho, 1990), Especialización en Sociología Urbana (Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas, 1996) y Máster en Derecho de la Ciudad (Facultad de Derecho, 1999), todos por la Universidad del Estado de Río de Janeiro, además de Doctorado en Planificación Urbana y Regional por la Universidad Federal de Río de Janeiro (Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional, 2010). Es Profesor Adjunto de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ).

subdividiéndose en tres partes: Un pequeño inventario de prácticas del urbanismo popular; La postura dominante del Estado frente a los urbanismos populares; y Pistas para políticas urbanas democráticas y emancipadoras dirigidas a las favelas.

Trabajamos con un concepto de *urbanismo* considerándolo como una materia no restringida a una determinada ciencia o campo disciplinar, pero abarcando el conjunto de experiencias reales de intervención práctica en el espacio urbano, de cuño transformador del mismo, que comporta distintas escalas de organización y objetos (puede dirigirse, por ejemplo, a determinadas condiciones de vivienda, de salubridad, etc.) Así, la noción en cuestión no tiene como supuesto indispensable, como concibió Alfred Agache<sup>2</sup>, en la década

---

2 ALFRED HU-BERT DONAT AGACHE (1875-1959), más conocido como *Alfred Agache* o Alfredo Agache, fue un arquitecto francés que se autodenominaba creador del término *urbanismo*, siendo uno de los fundadores de la Sociedad Francesa de Urbanistas. Es muy conocido por haber elaborado, entre las décadas de 1940 y 1950, planos urbanísticos para varias capitales brasileñas, como Río de Janeiro, Recife, Porto Alegre y Curitiba, en un amplio proyecto financiado por Getúlio Vargas (que ocupó la presidencia brasileña entre 1930-1945 y 1951-1954). Llegó a Brasil en 1927, volvió a Francia a mediados de la década de 1930, y regresó a Brasil en 1939, con honras de gran héroe del urbanismo mundial, como consultor de la empresa carioca *Coimbra Bueno & Cia. Ltda.* El llamado *Plano Agache* (concluido en 1930), su trabajo de mayor proyección, es como se acostumbra llamar al plan de remodelación urbana de la ciudad de Río de Janeiro, elaborado a partir de solicitud de Antônio Prado Júnior, alcalde de la ciudad entre 1926 y 1930, representando la primera experiencia de planificación urbana en ciudades brasileñas con concepción genuinamente moderna. Él introdujo, en el escenario nacional, algunas cuestiones típicas de la ciudad industrial, tales como la planificación del transporte de masas, del abastecimiento de aguas, de la vivienda operaria, incorporando al debate urbanístico el enfrentamiento del crecimiento de las favelas. Abarcaba discusiones que iban desde la necesidad de una división de la ciudad en zonas hasta la delimitación de áreas verdes, ultrapasando, en innumerables aspectos, las intervenciones urbanas predecesoras en la metrópoli carioca, realizadas bajo el comando de los alcaldes Pereira Passos y Paulo de Frontin, en las dos primeras décadas del siglo XX. Evaluando erróneamente como si no hubiera sido efectivamente implantado, el *Plan Agache* abrió nuevas perspectivas para el urbanismo en Brasil, dando origen a la creación del Departamento de Urbanismo de la Alcaldía de Río de Janeiro y, consecuentemente, de una serie de otras ciudades brasileñas. Con el fin de la era Vargas, su fama desvaneció, permaneciendo en Río de Janeiro hasta 1959, cuando retornó a Francia, poco antes de su fallecimiento.

de 1930, “un estudio metódico de la geografía humana y de la topografía urbana”, aunque este sea un insumo capaz de sofisticar sus técnicas y herramientas. El urbanismo puede basarse en el conocimiento empírico del espacio, como ocurre en las prácticas populares de producción colectiva de nuevos barrios de una ciudad. Retenemos del concepto clásico de aquel autor, sin embargo, los fines últimos de esas intervenciones: establece un conjunto de reglas “aplicadas al mejoramiento de las edificaciones, de la disposición de las calles, de la circulación y del descongestionamiento de las arterias públicas. Es la remodelación, la extensión y el embelesamiento de una ciudad, sin descuidar las soluciones financieras” (Agache, 1930).

## **Un pequeño inventario de prácticas del *urbanismo popular***

Las favelas crecen a la sombra del crecimiento de la ciudad y de la economía como un todo, configurando el patrón desigual del desarrollo nacional, objeto de variados diagnósticos. A título ilustrativo, traemos a colación un testimonio recogido en nuestras investigaciones, por parte de un agente inmobiliario actuante hace varias décadas en la ciudad del Río de Janeiro, que busca explicar el crecimiento de las favelas en la región en la que actúa profesionalmente:

Yo conversé con dos agentes antiguos, ellos deben tener 70 años, entonces yo les pregunté: ‘¿pero por qué favelizó?’ Él dijo lo siguiente: Llegaba aquí, yo iba allá a vender en plano. Hice unas casas ahí, los peones comenzaban a trabajar, venían a las barcas para construcción, hacían aquella fila, el hombre comenzaba a hacer la obra. Entonces hacía la obra, miraba, acabó la obra, él iba a otra. En eso para otra vez él ya no volvía más. Había un terreno vacío ahí encima, él comenzaba a construir con el mismo sobrante de obra, alternando con los mismos trabajadores que ayudaban, y de ahí fue. Cuando comenzaron los conjuntos residenciales, eso necesitaba de mano de obra. Las personas no se iban. Se quedaban viviendo ahí, haciendo familia, conseguían familia. Ya tenían trabajo y el barrio creciendo, iba a quedarse ahí mismo. Eso fue en los años 50 a 60. Favelizó por eso, los trabajadores, un lugar bonito, arborizado, per-

sonas bonitas, entonces el tipo venía, conseguía una enamorada, que trabajaba en casa de alguien, hacia familia y no volvía más.

Uno de los aspectos significativos de los urbanismos populares en la ciudad de Río de Janeiro consiste en la realización de aterramiento, con el fin de viabilizar la implantación de edificaciones en áreas pantanosas, localizadas a la orilla del mar o de cursos de agua. En cuanto a eso, recogimos diversos testimonios en nuestras investigaciones, que sintetizamos a continuación:

Lo que pasaba era lo siguiente: los escombros de las obras, de las grandes obras alrededor de la comunidad, usaba para botar los escombros. Aquellos escombros iban al mar, no cierto. Entonces un día solicitamos tierra. Dentro del manglar como lo vemos aquí, dentro de esa barraca aquí mismo, yo fui haciendo la pared y puse el techo, ¿usted sabe cuantos metros de madera había, dentro del manglar, debajo del suelo, para abajo? ¡Cinco metros! Yo le digo que, un lugar así, solo Jesús. Fuera de broma, solo Jesús. Yo arranqué un tronco de esos con seis metros, bajo el suelo, de dentro del lodo. Solo Jesús joven es quien guarda un equipo como ese, porque si no fuera por el... Porque era lodo, lodo, esto aquí era todo lodo.

Un segundo aspecto a ser destacado, hace referencia a la organización de la expansión de la favela, esto es, a la planificación de la “*invasión*”, y consecuentemente incorporación, de nuevas áreas. Según diversos testimonios de moradores de favelas, recolectados por nosotros, esa invasión transcurre de manera relativamente organizada, contando muchas veces con la participación activa del Presidente de la Asociación de Moradores o de otros liderazgos entre los moradores, que interfiere en la delimitación de los nuevos lotes que están siendo creados y en su destino, eventualmente imponiendo a algunos invasores la división de sus lotes, con el objetivo de que se pueda albergar a personas que necesitaban de inmueble para su vivienda. Presumiblemente, serían personas que no poseen inmueble propio, que estarían viviendo como arrendatarios o en espacios cedidos por parientes, situación que el IBGE define como cesión. En ese sentido, sigue el ejemplo abajo:

Cuando había mucha gente queriendo un lugar para vivir, había gente con terrenos que iban de un lado de la calle hasta el otro. Ahí sí, ahí realmente él [el Presidente da Asociación] dijo ‘no, ya que

usted tiene espacio aquí, usted divide en el medio y vamos a poner a otra persona que también necesita. Aquí es un lugar que igual todo el mundo está invadiendo'. Entonces él realmente intervino (SIC!). Aquí, al otro lado que quien va a la calle Rio, fue todo dividido ahí que era un espacio bien grande de aquí hasta allá. Fue dividido, así fue, bien dividido. Entonces a todos les dio miedo, comenzaban a hacer casa dentro del patio, pero no servía. Venían con todo 'vamos a dividir para quien necesita'. El fue legal en eso. Yo creo que fue un muy buen Presidente en la época. El no quería que peleen.

Un tercer componente del urbanismo popular se refiere a las decisiones colectivas sobre el sistema vial y sobre el establecimiento de una cierta distribución entre espacios públicos y privados. En el proceso de formación de las favelas se coloca siempre la cuestión de la delimitación entre espacios de uso común, destinados a las calles, veredas, plazas y otras áreas normalmente clasificadas como "públicas", y espacios de uso particular, destinados a las unidades habitacionales de cada uno de los moradores, normalmente dichas "privadas". En otras palabras, no solamente la institución del *alineamiento* está presente en las prácticas jurídicas y urbanísticas de los moradores de las favelas, sino que constituye una de las materias que se someten al contradictorio realizado entre esos moradores en el proceso de formación de su territorio, siendo objeto de conflictos cuya resolución posee implicaciones decisivas y trascendentes sobre el desarrollo de la localidad:

Esa aquí, esa comunidad, cuando fueron construyendo, podían haber hecho una calles más anchas. Pero ahí se da ese asunto, todo el mundo quiere un pedacito y termina quedando estrechito. El camarada calcula, voy a hacer una calle, pero si no hiciéramos calle sino un callejón, alcanza para construir unas veinte casas más. Entonces el hombre completa veinte casas más. Gana un terreno más.

En el siguiente relato vemos que, en el debate entre los moradores, fue llevada a consideración la posibilidad de una futura urbanización de aquel local, por parte del Estado. Esto llevó a los moradores a establecer un concepto de lo que serían los *patrones mínimos* a ser observados colectivamente en el área que estaba en formación, orientando la definición de tamaños de lote y de vías públicas. El relato también se refiere al debate relativo al *nombramiento* de la nueva vía que estaba siendo constituida, otro aspecto relevante del proceso

social de construcción y apropiación del espacio por parte de los moradores de favela:

En la época que resolví venir vivíamos de alquiler. En la época era todo barracas de aquí hasta abajo, aquí todavía en la Rua do Rio. Después comenzó la invasión y fue hasta la Rua 1, donde dicen que es la Rua do Muro. Dicen así 'vamos a encontrar un nombre para poner en la calle'. 'Callejón, calle, entonces vamos a hacer una votación'. Había ahí un tipo que era... él ya murió, el me dijo así: ¿Qué es lo que crees?' 'Calle no cierto. Ahí es posible que el progreso venga un día, que debía venir hacer mucho tiempo pero nunca vino, cierto. Vamos a suponer que el progreso venga para la comunidad, ya hay una calle, que enmiende con otra, que no enmiende, pero ya hay una calle. Ah, qué va a hacer el camión de entrega, donde va a maniobrar? Va a tener que entrar en la calle, ¿la persona va a salir con una bolsa de cemento de aquí hasta allá abajo en un carrito? No'. 'Entonces está resuelto, vamos a hacer una calle'. Entonces estiramos un cordón, hasta allá, la orilla de la playa, ahí dejamos. 'Esto es vereda, esto aquí es vereda y esto aquí es calle'. Está ahí. (Investigador) Porque se ahí fuera callejón, ¿el área que sería calle sería área de casa?

Sería de casa. Porque en ese caso, como fue cuando vino el FAVELA-BARRIO, que qué pasa, hubo un lugar ahí que no era calle, ellos abrieron espacio para hacer calle, ¿entendió? Alargaron. Seguramente iban a tener que disminuir las casas, entonces, para prever el futuro, vamos a dejar una calle, mismo. Los carros cuando venían a la comunidad iban allá a la orilla de la playa en la época, daban vuelta allá y volvía.

(Investigador) ¿Entonces los moradores de la Rua do Muro discutieron como iban a hacer eso?

Los moradores antiguos, nosotros discutimos como iba a ser, se era callejón, se era calle.

(Investigador) ¿Pero involucraba a toda la comunidad? No, solo la gente de ahí abajo. Solo los que vivíamos ahí.

El nombramiento de las nuevas calles que van siendo abiertas en el proceso de la urbanización popular de las áreas de favelas constituye un proceso de cierta complejidad, comúnmente orientado por factores distintos, tales como:

1. Marcos físicos existentes en el local, algunos de ellos que ya no son visibles después de la urbanización, lo que genera perplejidad en un observador no familiarizado con la historia del local -ex: *Rua da Praia*; *Rua do Rio* (ver foto abajo);
2. Alusión a las expectativas de los moradores -ex: *Rua Boa Esperança*;
3. Homenajes a aquellos que lucharon por la permanencia y desarrollo de la favela.

Foto N° 1

Proyecto de urbanización de favela del Parque Royal.  
Calle de la playa, calle del río.



Fuente: Biblioteca del Instituto Pereira Passos.

En muchas oportunidades, el Estado, cuando interviene en favelas con el fin de urbanizarlas y promover acciones de regularización urbanística y agraria, establece nombres oficiales para los espacios públicos, los cuales muchas veces “no pegan” hasta porque, algunos de ellos no guardan ninguna relación con la historia local, sin generar ningún proceso de identificación por parte de los moradores. Así, no se impone frente a los nombres oficioso previamente adoptados por los moradores, que terminan por dominar los usos corrientes, tal como se describe abajo:

Vamos a escoger un nombre para la calle. Pusieron el nombre de Boa Esperança! Entonces quedó Boa Esperança, hasta hoy.

(Investigador) ¿Es el nombre oficial?

Nombre oficial.

(Investigador) ¿Por qué la gente le llama Rua do Muro?

Por el muro de la Aeronáutica, pero ahora ya no hay ni muro, ahora es un garaje. Hay un pedazo pequeño de muro ahí, ¿entendió? Entonces, quedó como Rua do Muro, en eso se fue.

Uno de los aspectos cruciales del urbanismo, visto como ciencia, arte o técnica de intervención en la ciudad, también se encuentra presente en su versión popular, que ha sido objeto de nuestras investigaciones: se trata de la elaboración de proyectos de desarrollo local. En uno de los casos estudiados a profundidad por nosotros, identificamos que las organizaciones comunitarias, antes de la Alcaldía, ya tenían desarrollado cuatro especies diferentes de proyectos de esa naturaleza, a saber: 1) urbanización; 2) médico de familia (asistencia a la salud); 3) guardería comunitaria; 4) actividades deportivas.

En la construcción de esos proyectos, se observa que los movimientos de moradores contaron con apoyo de la universidad pública, de servidores públicos o de profesionales liberales, que se colocaron personalmente, y gratuitamente, a servicio de tales movimientos. Tales experiencias se distinguen por presentar, en algunos casos, concepciones y metodologías radicalmente democráticas y emancipadoras, como observamos en el caso de la profesional de salud que asesoró a los moradores en la elaboración de su proyecto de servicio de salud para atender a los moradores de la favela:

Los proyectos tomaban en cuenta el lugar, sus luchas, su saber, sus necesidades, los modos de actuar del lugar, sus lógicas de reflexión, sus modos de cuidar. [...] la planta física del puesto de salud tenía relación con aquello que los moradores idealizaron, donde estaba marcado como ellos conciben la salud, esto es, de una manera mucho más afectiva y cariñosa que en la medicina dominante, una salud más lenta, sin prisas, sin la velocidad del capitalismo, con la temporalidad propia de los moradores (Ozório, 2005).

Cómo consecuencia lógica del proceso descrito anteriormente, se fortalecen las organizaciones que congregan a los moradores de fa-

velas, surgiendo de ahí instituciones formales, como es el caso de las *Asociaciones de Moradores*, que pasan a ejercer papeles de carácter e interés colectivo, como el control del proceso de apropiación y uso del espacio. Se trata de un proceso que se inicia incluso antes de la creación de la Asociación de Moradores, pero que ha desembocado necesariamente en la constitución de tales órganos. Él posee algunos focos privilegiados, tales como: creación de nuevos lotes; compra y venta de inmuebles; realización de construcciones; utilización de los espacios comunes; registro de moradores y de las características físicas de los inmuebles en los que residen. Esas iniciativas, en general, representan, probablemente, el primer esbozo de control de quien mora en una determinada favela, realizado con objetivos de seguridad de los moradores, de evitar el crecimiento desordenado, de inhibir la excesiva parcelación de la tierra y, después, controlar la expansión de la favela, lo que constituyen preocupaciones genuinas del urbanismo tenido como “científico”. En el siguiente testimonio la entrevistada, hija y nieta de las más antiguas moradoras de la favela en la que reside, expresa la comprensión de que tales tareas deberían haber sido cumplidas por el Estado y no por los moradores, o al menos no solo por estos:

Cuando yo llegué aquí tenía siete años de edad. No había luz, no había asfalto, no había alcantarillado, no existía el saneamiento básico. Era una barraca, no había luz, era vela, o entonces esa lamparita... así, es eso, campo, matorral, y la barraca ahí en medio. Eran pocos, era de mi mamá, después de la abuela de ella, que también era pequeñita. Entonces fueron llegando más personas e intentamos ir registrando a esas personas para que no se expanda mucho, pero no conseguimos mantener. Yo todavía era pequeña, don Santos [uno de los fundadores y exPresidentes de la Asociación de Moradores del local] me ponía a escribir a máquina las cosas, para hacer fichas de los moradores. ¡Yo no sabía ni leer bien (rizadas) y hacía ese tipo de servicio!

(Investigador) ¿Eso ya por la Asociación?

No, no, por los mismos moradores.

(Investigador) ¿Antes de existir la Asociación?

¡No! Tardó mucho para que exista la Asociación. La fecha exacta yo no me acuerdo, pero tardó mucho, no existía.

De modo general, se puede afirmar que, con la creación de la Asociación de Moradores, ocurre un perfeccionamiento de los

mecanismos de control y de regulación endógenos de la favela. La *Asociación* institucionaliza un abanico variado de documentos y de actos oficiales en el ámbito interno de la favela, cuya práctica constituye una competencia exclusiva de esos órganos. Muchos de estos documentos son aceptados, ya hace algún tiempo, en bancos, agencia de empleos, concesionarias de servicios públicos, órganos judiciales, proyectos de regularización agraria, etc. El siguiente testimonio, que recogimos junto a un presidente de Asociación, revela el desarrollo de documentos con funciones diferenciadas, cuya distinción es dominada en detalles por esa verdadera autoridad local:

La legalización de su casa aquí es lo siguiente: usted en la época invadió. ¿En la época fue invasión, ¿cierto? Entonces, cuando hubo la invasión, cada uno que viniera (SIC!) a ocupar aquel espacio, era una barraca de madera. Ahí, para que no llegue otro y robe la barraca de la persona, entonces vamos a organizar y entonces fundaron la Asociación de Moradores. Y entonces pasó a emitir un documento por la Asociación en el que la persona tenía el metraje de aquel espacio, y no puede invadir el espacio de nadie, no puede invadir la calle y tal. Entonces se hizo ese documento llamado 'Termino de Legalización', que tiene el metraje, el valor estipulado, el valor venal de la época. Y ahí consta la dirección. Consta la dirección, la persona emitía el documento con la dirección dada por la Asociación. Y el documento de la casa también era llamado. Declaración de Residencia. La persona había declarado la dirección para cualquier cosa.

(Investigador) ¿La Declaración de Residencia y la Legalización son la misma cosa?

No, es diferente. La declaración es el comprobante de que usted reside en aquel inmueble. Y la legalización es el documento de que usted adquirió aquel inmueble. Cualquier persona, como inquilino, o un pariente que vive de favor en la casa, que quiere llevar al trabajo, para empleo, quiere comprar alguna cosa... ¿Usted no tiene? Ah, entonces tiene que ser un comprobante con el nombre de la persona. Entonces ahí pone la declaración, escribe el nombre de la persona, la identidad, CPF<sup>3</sup>, la descripción de la persona, el presidente firma. Si la persona quisiera que algún

---

3 NdelT: CFP es el Documento de identificación fiscal.

órgano reconozca la firma, lo hace reconocer con el Presidente. Reconoce con la firma de Presidente declarando que la persona realmente reside en aquella dirección, desde el año tal.

En la línea de la radicalidad democrática de algunas experiencias de gestión del espacio de las favelas por sus propias fuerzas internas, observamos, en uno de los casos por nosotros estudiados, y que probablemente no fue el único, la existencia de un sistema de gestión colegiada (esto es, no “*Presidencialista*”) de la Asociación de Moradores, lo que consideramos un aspecto de suma importancia en lo que se refiere a los métodos de gestión adoptados en el urbanismo popular. Fue explicado de la siguiente forma por uno de nuestros entrevistados, que había participado personalmente de una experiencia de esa naturaleza, cuando integró la dirección de la Asociación de la favela en la que vive:

Yo estaba hasta esos días, llegó una amiga mía, de la época que formamos un Consejo en la Asociación, hubo una época en que yo fui del Consejo Administrativo. Y había una amiga nuestra que era, éramos cinco del Consejo Administrativo y tres del Consejo Fiscal. Todo sin lucros, sin fines de lucro, todo por amor a la comunidad. En aquella época que eso no existía, el camarada tenía labia, iba allá a reclamar. Tenía reuniones, era mucha gente dentro de una sala para asistir, escuchar, reivindicar sus derechos, ver lo que estaba equivocado, lo que estaba correcto. La gente puso agua, puso teléfono. Ahí mismo en el Hondón, los ingenieros del Hondón con ese paisaje que hoy hay ahí, de lato estándar, fue hecho ahí. Eso fue en 1998, por esas fechas. Y hoy en día, felizmente, su usted llega allá, usted va de casa en casa, dice así ‘estamos trayendo la mejora para la comunidad, estamos queriendo ver lo que ustedes creen, lo que ustedes quieren, lo que ustedes reivindican’, usted va a conseguir cuatro personas.

[...] Mire, en nuestra época era el mismo Consejo. Como nosotros éramos del Consejo Administrativo, nosotros éramos cinco, y había dos fiscales, esos dos fiscales eran para eso. Y siempre había, cualquier documentación que fuera vendida, uno del Consejo Administrativo que hacía guardia todo el día, había uno para hacer guardia, entonces ese estaba mirando, viendo, metraje, todo, si el alineamiento estaba correcto, del terreno, de la casa. Después que salimos la Alcaldía se hizo cargo. Había un personal de ingenieros, ¿entendió? Y

había parece que dos o tres funcionarios que hacían guardia dentro de la comunidad para eso, después del FAVELA-BARRIO. Que hoy la Alcaldía sacó totalmente, principalmente esas personas.

(Investigador) ¿Cómo se hacía cuando el morador quería hacer una obra que era indebida?

Ahí, llamábamos el resto del Consejo. Para eso eran cinco, se votaba, entraba en un consejo ¿sabe? La mayoría del Consejo, todo el mundo, concordábamos en todo. Éramos muy unidos. Entonces listo, se llegaba allá y se embargaba. ‘Ah, no puede, por eso, por eso, por eso’, mostraba, tiene que haber un dialogo, ¿no? Y la gente, nordestina, ellos pelean, sacan cuchillo por causa de un palmo. Y no quieren ceder nada, ni siquiera si eso va a traer ventajas para ellos, como el ensanchamiento de una callejuela, de un callejón. Ellos quieren hacer la casa ahí porque la familia crece ¿no es así? Ellos quieren hacer cuarto, sala, aumentar en cima, de lado, para todos los lados, incluso si después eso viene a perjudicar su ida y venida.

El dato curioso de esa experiencia, y que sirve para diversos ejercicios de relativización de las nociones dominantes con respecto al urbanismo, consiste en que el cambio de ese modelo se dio por exigencia del Alcalde, como condición para que la favela “entre” en el programa de urbanización entonces desarrollado por el poder público. Así, a la medida que el Estado profundiza su presencia en las favelas, con base en los planes de urbanización, va estableciendo nuevos controles. Por un lado mejora las condiciones habitacionales, pero por otro trae una serie de nuevos problemas, instituyendo una ciudadanía conforme los dictámenes estatales, en la cual no parece haber mucho espacio para escuchar, valorizar y reforzar las fuerzas, las voces y las instituciones internas de las favelas. Al prácticamente imponer el retorno de la figura del Presidente a la Asociación de Moradores, los representantes políticos contribuyen a la creación de un estamento de poder y control concentrado, de forma que, controlando este, se podría controlar toda la favela. Esta fue una de las importantes interferencias del Estado en la favela urbanizada, que hizo de la figura del Presidente una continuidad del poder del Estado en la favela, haciendo de la Asociación de Moradores una institución menos democrática de lo que había sido hasta entonces y esterilizando el crucial proceso de formación de nuevos liderazgos que esta había instituido. Así, paradójicamente, los programas estatales de urbani-

zación y regularización, en principio vistos como un gran beneficio traído por el Estado a las favelas contempladas en la ejecución de las políticas urbanas, deja el legado del aniquilamiento del esbozo de espacio público de alto potencial democrático, que venía siendo constituido en la experiencia de las favelas.

En síntesis, de diversos modos es posible reconocer las cualidades del urbanismo popular, lo que, en algunos momentos, ha ocurrido incluso entre los peritos en el arte del urbanismo y entre los agentes públicos responsables por los proyectos de urbanización de favelas, tal como ocurrió en el testimonio transcrito abajo, que recogemos con uno de ellos:

Yo hasta bromeaba a veces con el geotécnico, a veces se veían casas que no tenían rajaduras y unas ya con dos pisos de altura y ese geotécnico tenía mucho miedo del hundimiento de ese aterramiento. Y yo le decía: mira joven, pero el tipo construye aquí tres pisos, cuatro pisos, y tu ves, su casa está firme. El se volvía y me decía: si Pedro, pero ese tipo no tiene CREA, yo tengo CREA, ¿entendió? También fue, no solo fue, vamos a decir así, merito de la gente como proyectista. Yo creo que aquella favela tiene unas cualidades inherentes, unas preexistencias, antes del proyecto, que eran muy buenas. Toda la implantación de la comunidad, antes del proyecto era muy buena. Toda la implantación de la comunidad, por ser plana, tiene una planta que yo creo que es muy interesante, incluso desde el punto de vista morfológico, muy chévere.

## **La postura del Estado frente a los urbanismos populares**

Con la llegada, en 1994, del programa de urbanización de favelas de la Alcaldía de Río de Janeiro (el célebre FAVELA-BARRIO), el Estado pasa a desarrollar proyectos con el objetivo de transformar áreas que hasta entonces eran objeto casi exclusivo de los urbanismos populares. En esos proyectos se observa una perspectiva curiosa al respecto de la formación de la favela: los espacios públicos son vistos como “invadidos” o irregularmente “apropiados”, antes incluso de ser formalmente definidos, conforme a lo afirmado explícitamente

en la ilustración anteriormente inserida en el texto así como en la siguiente ilustración, ambas encontradas en los procesos administrativos de urbanización, disponibles para consulta en el archivo del instituto de planificación urbana de la municipalidad carioca.<sup>4</sup>

Foto N° 2  
Proyecto de urbanización de favela del Parque Royal



Fuente: Biblioteca del Instituto Pereira Passos.

4 Se trata del IPP, Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, una autarquía vinculada a la Alcaldía de Río de Janeiro.

Tales elementos sugieren que las disputas por el espacio público, involucrando moradores de favela, agentes públicos y otros, surgen ya en la fase preparatoria del inicio de las obras de urbanización, esto es, en el momento en que son realizados los estudios preliminares con el fin de subsidiar el dibujo y ejecución del proyecto de urbanización. O sea, en la visión del Estado, incluyendo ahí las empresas contratadas por él, autoras de los estudios, el “espacio público” ya habría sido invadido y/o indebidamente apropiado antes incluso de estar técnicamente configurado, lo que se da solo a partir de la aprobación formal del proyecto de alineamiento competente, siendo visto como si fuera algo previamente dado, anterior o concomitante a la misma ocupación del local, incluso tratándose de un proceso de ocupación que no contó con ninguna participación directa u orgánica de agentes u órganos del Estado.

En cuanto a esa problemática, Roberto Kant de Lima, un importante jurista-sociólogo brasileño, afirma lo siguiente: “en Brasil, en contraste con otras sociedades democráticas, como la norteamericana, la noción de espacio público está directamente relacionada a la figura del Estado, sometido a ‘su’ control y a ‘sus’ reglas, y no a una concepción de espacio colectivo, en el cual las reglas son universalmente conocidas y accesibles a todos los ciudadanos” (Lima Apud Freire, 2008: 102).

Así, en el proceso de urbanización y regularización, los así llamados “espacios públicos” no se transformarían exactamente en “cosa pública”, pero si cambian de dueños y, luego, se altera toda la regulación jurídica en ellos vigente. Dejan de pertenecer a los moradores y pasan a pertenecer al Estado, quedando sometidos a los controles y a las reglas impuestas por él. Peor que eso, ese cambio se da en condiciones tales que los “espacios públicos” pasan a pertenecer no propiamente al Estado, sino “*al Alcalde*” y a otros agentes del Estado en persona, reproduciéndose el esquema patrimonialista, tal como clásicamente consensuado en la literatura social brasileña (cuya referencia fundamental recae sobre la obra de FAORO, 1975).

En una evidencia bastante fuerte de ese proceso, constatamos en nuestras observaciones y estudios que la visión predominante entre los agentes públicos al respecto de la formación de las favelas es muy marcada por lo que definimos como el “*discurso de la irregulari-*

*dad*”, un discurso que presenta, entre sus características sobresalientes, el énfasis que pone en aquello que entiende como el “*uso indebido del espacio público de varias formas*”, lo que configuraría el problema urbanístico fundamental de las favelas. Sería esa la gran cuestión que el Estado ve en las favelas, por encima de cualquier otra. Con base en el conjunto de las entrevistas realizadas con integrantes, o ex - integrantes, de los puestos de fiscalización urbanística instalados por la Alcaldía de Río de Janeiro en las favelas que recibieron obras de urbanización<sup>5</sup>, serían las siguientes las evidencias empíricas en las cuales se basa ese “discurso de la irregularidad”:

- Quioscos edificados, sin autorización, en una de las plazas;
- Ampliaciones en residencias, o estructuras como escaleras, que se proyectan sobre el espacio público, ultrapasando la línea del lote, sea por el primer piso (veredas), sea por el espacio aéreo (balcones);
- Edificaciones implantadas en área non aedificandi;
- Apropiación de área pública para usos privados, como colocación de escombros y uso como área de servicio;
- Edificaciones que presentan una serie de patologías constructivas, tales como trincas, rajaduras, recalques, paredes desalineadas (con “barriga”), culminando en las edificaciones que presentan riesgos de derrumbe;
- Violación del límite de la altura de las edificaciones;
- Edificación con ausencia de ventanas y/o de ventilación adecuada;
- Ausencia de área de servicio interna a las residencias, llevando a que los espacios públicos sean apropiados para esa finalidad;
- Conexiones hechas a las redes de agua y alcantarillado, de manera inadecuada según los parámetros técnicos adoptados por la Alcaldía;
- Canalización, sobre la vía pública, de aguas acumuladas en las losas de las edificaciones, derivadas de lluvias o de limpieza de ellas;

5 Titulados POUSO, esto es, Puesto de Orientación Urbanística y Social.

- Realización de nuevas edificaciones (en general, ampliación de aquellas ya existentes) sin asistencia técnico-constructiva y sin la obtención de licencia previa, a ser dada por POUSO, lo que parece estar favoreciendo la ocurrencia de los problemas mencionados en los ítems anteriores.

Por otro lado, la visión al respecto de la Asociación de Moradores también es tan negativa como aquella que se refiere a los moradores de favelas, individual o colectivamente. O sea, lejos de reconocer el papel de esas organizaciones en la urbanización y gestión del espacio de las favelas en el vacío de la acción del propio Estado, el discurso dominante les imputa una serie de cualidades negativas, como clientelismo, atraso político, etc., las cuales, incluso, explicarían los atrasos y problemas de ejecución de los proyectos de urbanización. Así, encontramos, en los documentos oficiales, constantes referencias a la baja participación en las Asociaciones y al hecho de que estas, a veces, autorizan obras irregulares, perjudicando a la asociación con los órganos públicos. Frente a esto, se sustenta, en esos mismos documentos, que sería necesaria una reestructuración de la función de las Asociaciones, en consonancia con la nueva realidad traída por la urbanización de las favelas, con el fin de que comprendan el proceso de cambio que está ocurriendo. Se suma, además, que el trabajo comunitario desarrollado por los órganos públicos es en el sentido de estimular la reformulación del movimiento asociativo, con el fin de que pase a ejercer la ciudadanía en su sentido real, rompiendo con la estructura clientelista a la que ha estado tradicionalmente vinculada. (Rio de Janeiro, 2008: 32 y 71). La crítica prosigue, sustentando que la función notarial de la Asociación estaría vaciándose en función de la paulatina concienciación de los moradores con respecto de la transformación de la favela en barrio, que estaría en curso. Una evidencia evocada en ese sentido sería la transición en la realización de contratos de compra de inmuebles, que estarían siendo hechas en Notarías y ya no en la Asociación, con el fin de no pagar el porcentaje de venta cobrada por esta (Rio de Janeiro, 2008: 33).

Por esa razón, los agentes y órganos estatales buscan, obstinadamente, guardar una distancia considerable en relación a los proyectos populares para el área objeto de intervención, sin comprometerse con la legitimación de esos proyectos y/o su incorporación como

meta o procedimiento adoptado en las políticas públicas, tal como se observa en el siguiente testimonio del arquitecto que coordinó la elaboración del proyecto de urbanización de una de las favelas incluidas en la primera etapa del Programa FAVELA-BARRIO:

Siempre dijimos, desde el inicio, que esos proyectos eran, en verdad, provocaciones a la comunidad, había un servicio que prestar, había una factura que recibir, todo eso, pero también por el personal de la SMH que sabía trabajar con esas comunidades. Entonces ese testimonio del hombre es un poco... es mentira, o sea, saco mucho de los proyectos (de los moradores), pero no se hizo igual a lo que estaba hecho, fuimos provocando, tanto es que ninguno de los proyectos desarrollados por la UFRJ cambiaba, por ejemplo, esa cuestión de que el campo deje de ser campo y que pase a ser plaza. Eso fue una negociación que solo fue posible cuando el Secretario dijo: vamos a decirle al IPP que la primera cosa del tal 'Corredor Deportivo' va a ser una cancha de fútbol aquí. Con eso conseguimos también área para poner una guardería, que estaba un poco pequeña esa área. *En los proyectos de la UFRJ la guardería estaba siempre muy articulada a la Asociación, y era una idea del proyecto del poder público la de no convertirse en parásito de la Asociación de Moradores* (subrayado nuestro).

Sobre la base de lo expuesto anteriormente, entendemos que hay que problematizar la "sociedad con la comunidad", siempre anunciada en el discurso oficial y en los documentos referentes a los programas de urbanización y regularización de favelas. Esto porque en ella se revela una discreta apuesta en la debilidad de la posición de la Asociación de Moradores, de modo que la Alcaldía pueda quedar más "libre" en el diseño y en la ejecución del proyecto de urbanización y de regularización. Tal apuesta reafirmaría el conflicto latente que subyace la concepción y ejecución del referido proyecto, conflicto que se desdobra en los siguientes momentos de la intervención estatal en la favela, en especial en el de definición de nuevas reglas urbanísticas para el local. Por otro lado, el no reconocimiento de ese conflicto, y la consecuente debilidad de los espacios y mecanismos para su procesamiento, sugiere su agudización y, luego, dificultades crecientes en la actuación del poder público en las favelas, resultado de la descreencia y/o desconfianza y/o resistencia generalizada a los

proyectos propuestos por este. Se trata de un problema que, de hecho, viene siendo observado en el período reciente, pudiendo señalarse, como una de sus evidencias, la extrema lentitud del proceso de regularización agraria y urbanística. Otra evidencia consistiría en la evaluación, también bastante presente en los documentos oficiales, según la cual el “problema” de la favela sería educacional y cultural, con base en la cual se estructura la propuesta de un trabajo socio-educativo. Véase los siguientes ejemplos:

Es necesario que los moradores de estas áreas [beneficiadas por el Programa FAVELA-BARRIO] entiendan la necesidad de aceptación de un nuevo código de conducta, comprendiendo una nueva postura en relación al espacio urbano (Rio de Janeiro, 2003).

En el papel del POUISO está la parte social, que es la de llevar a las personas el conocimiento de lo que es la ciudadanía, el conocimiento de cómo ella debe hacer las instalaciones eléctricas e hidráulicas. Informar lo que es el drenaje, que el agua de lluvia es una y la de drenaje es otra, que existe una legislación hecha para el área, que las calles más estrechas tienen plantilla de hasta dos pisos, y las más largas de tres, ninguna más que eso (Entrevista con técnico del POUISO).

Los habitantes de esas áreas no salieron del área formal para vivir en esas áreas, pero [son] personas que ya están en la 2ª, 3ª o 4ª generación de habitantes de favela, son personas que nacieron y se criaron en esas áreas y sus padres también. La relación de esas personas con el espacio es muy diferente de aquella existente en un área formal de la ciudad. Si hay un área vacía o una hija que se va a casar, construyo ahí una casa y la pongo ahí. Yo hablo con mis vecinos, la Asociación está de acuerdo, yo puedo construir. En verdad son pequeños acuerdos o negociaciones para permitir la construcción. El momento en que se transforma eso en ciudad formal, esa relación con el espacio tiene que cambiar, porque lo que es área vacía es espacio público, es espacio colectivo, es de todos, ya no es área de nadie de la que yo me puedo apropiar y que pasa a ser mía. Esa es la primera cuestión que hay que trabajar con los moradores: el concepto de espacio público (entrevista con ex-coordinador del programa POUISO).

Tengo que explicar, usted habla, son 8 años hablando, y usted percibe que las personas..., es realmente cultural. La cuestión de la

basura, del alcantarillado, de la losa, de material de construcción, son cuestiones bien culturales. Las personas que viven en comunidad no tenían acceso a alcantarillado, recolección de basura, no tenían acceso a nada. A pesar de que ellas fueron mejorando su situación, aquel tipo de actitud continua, va pasando de padre a hijo, y las personas todavía hoy siguen haciendo equivocado (entrevista con técnico del POUZO).

La perspectiva sobre las favelas establecida por los agentes públicos, por evidente, no está exenta de consecuencias, generando determinadas reacciones entre los moradores de favelas. Entre aquellas que identificamos, destacamos las diversas modalidades de resistencia a los proyectos desarrollados en el local, que se traducen de las siguientes formas:

1. Bajísima participación de moradores en los escasos espacios deliberativos. Para el Estado (¡y para algunos moradores de favelas!), esto confirmaría la tesis de que los pobres “*no tienen conciencia*”. Según uno de los técnicos que actúan en el Programa POUZO: “Esa comunidad es una comunidad que no participa. Estamos en el proceso de regularización agraria. La SMH contrató una empresa que hizo la medición de todos los lotes, aquí hay bienes públicos y bienes privados, hay el levantamiento del área de los lotes, parcela *non aedificandi*. Quedaron en una sala al lado de la Asociación, pusieron cinta, distribuyeron panfletos, no venía nadie a hablar con ellos. Fue un infierno para que ellos puedan hacer el levantamiento aquí. Llevaron el doble del tiempo de su cronograma para finalizar el trabajo. A las personas no les importaba”
2. Desarrollo de un contradiscurso en relación con el discurso de los agentes estatales, que denominamos “*discurso del desarrollo*”, que ilustraríamos con base en la siguiente respuesta, obtenida de un morador de favela, frente a la pregunta sobre la fiscalización de nuevas construcciones en favelas por la Alcaldía: “Al respecto de eso yo ni sé cómo explicar, porque solo sé que Cesar Maia arregló unos edificios dentro de la favela, uno es en la entrada, el otro por allá al frente. Quedan unos técnicos de la Alcaldía ahí dentro, hay personas que limpian pasando un tractorcito, todos vestidos con el unifor-

me de la alcaldía. Ahora no se si en esa parte de las obras que están haciendo si hay algún fiscal verificando la estructura que están iniciando en el momento, sobre eso yo no sé informar porque no estoy ahí. Durante la semana no estoy, a veces el fin de semana también salgo y no puedo ver. Así que no tengo como contestar esa pregunta”.

Abierta deslegitimación de las normas urbanísticas definidas para el local, y consecuente ineficacia social de las mismas. Aquí el siguiente testimonio de otro morador de favela, al respecto: “Yo nunca vi fiscalización de la Alcaldía sobre construcción. Si usted fuera a construir una casa aquí en la Portuguesa tiene que consultar con la Alcaldía, pedir licencia para construir. En la favela no existe eso. Es porque generalmente no está registrado, una cosa legal, legalizada, quiero decir, no es un terreno propio. Cuando es un terreno propio usted paga impuesto, paga IPTU, esas cosas así, en la favela no se paga impuesto. Entonces para construir no se va a la Alcaldía [...] Que yo sepa allá nunca hubo eso [fiscalización de obras] no.”

Frente a un contexto cada vez más complejo, en el cual se pasa a operar sobre consecuencias de segunda o tercera generación en relación a los problemas antes mencionados, se observa que los agentes públicos no vieron ninguna alternativa de “*solución*” para la superación de ese cuadro más allá de la realización de “*acciones punitivas ejemplares*”, en la línea del conocido programa “*tolerância zero*”, instituido en algunas administraciones locales, a partir de la inspiración del caso neoyorquino. Este tipo de “*solución*” fue defendida así por un ex-coordinador del Programa POUZO:

Cuando hay casos de excepción, relativos a construcciones irregulares, en que el morador se rehúsa a colaborar con la colectividad, alegando razones como: ‘aquí siempre fue favela y va a seguir siendo, siempre construimos así’, una actuación eficaz del Control Urbano ayudaría mucho, a través de acciones ejemplares de demolición. Las veces en las que hubo alguna acción de demolición fue más claro para todos que las reglas cambiaron, reafirmando una nueva postura en relación al espacio urbano. En verdad, la población local ya tiene conciencia de que, cuando un morador invade el espacio público, está irrespetando los derechos

de todos, ya que este espacio le pertenece a la colectividad. Por lo tanto, la mayoría aprueba la acción de demolición (Rio de Janeiro, 2008: 70).

## **Consideraciones finales: pistas para políticas urbanas democráticas y emancipadoras dirigidas a las favelas**

El conjunto de prácticas de urbanismo popular demuestra las intenciones y esfuerzos reales de los moradores de las favelas en mejorar físicamente y ordenar urbanísticamente el espacio en que viven, de modo a asegurar cualidades mínimas al hábitat local.

Las evidencias que recolectamos en la primera parte del presente trabajo reafirman la naturaleza regulada del espacio de las favelas, colocando en discusión tanto los paradigmas del *desorden* como de la *libertad urbanística absoluta* que en ellas supuestamente vigora. El estado, en el ejercicio del legítimo derecho, y deber, de ejecutar proyectos de regularización de favelas, debe tener claro que negocia con un determinado orden, superando la perspectiva de que intervienen correctivamente sobre un tejido social y urbano caótico.

Al contrario de lo que viene pasando, conforme buscamos ilustrar en la segunda parte del trabajo, el principio que debe regir la actuación del Estado en sus políticas para favelas debe centrarse en potencializar los esfuerzos espontáneamente inaugurados por los movimientos de moradores, así como en reconocer adecuadamente las estructuras reguladoras de la favela y desarrollar un análisis más adecuado de su funcionalidad, antes de buscar obstinadamente su “*corrección*”.

A pesar del enraizamiento social de los urbanismos populares, las políticas estatales de regularización (agraria, urbanística, etc.), desarrolladas en los últimos 20 años buscan, muchas veces, disolverlos, basadas en el supuesto de que en ellos imperarían conceptos distorsionados de ciudad, considerándolos, prácticamente, inprovechables en el sentido de fundar respuestas adecuadas a los problemas de la precariedad del hábitat y de la segregación socio-espacial de los asentamientos populares. Esta es la perspectiva a ser modificada.

Habría que rescatar, y acarrear para la políticas públicas, las experiencias de los profesionales que participaron de la elaboración de los proyectos nacidos de la misma favela, en especial el espíritu de asesoría popular que orientó al menos una parte de esas experiencias. Eso posee implicaciones importantes, no solamente en la postura de los órganos públicos competentes para los trabajos de regulación del uso y ocupación del suelo en las favelas y en la ciudad como un todo, sino como en el mismo texto de la legislación, que tendría que abandonar el espíritu de cercenamiento al cual retorna cíclicamente, y que recrudesció de modo impresionante, en la ciudad de Río de Janeiro, en el cuatrienio 2009-2012. En otras palabras, en un ambiente represor no sobra espacio para la efectiva asesoría técnica y constructiva a la población de baja renta, que ya es, incluso, un derecho asegurado por la legislación brasileña, a partir de la ley federal N° 11.888/2008.

El conflicto sumariamente tematizado en este trabajo ganaría otros contornos, o tendría minimizadas sus repercusiones prácticas negativas, en la hipótesis de que el proceso de construcción y elaboración de proyectos de urbanización, y de las nuevas normas urbanísticas que vienen en su estela, fuera efectivamente participativo, basado en una amplia consulta popular, y/o como resultado de negociaciones reales establecidas entre Alcaldía y moradores de favelas, reflejando en alguna medida una situación comunicativa efectiva, un contexto de mayor contención de los mecanismos de dominación, en el cual los actores sociales tendrían más espacio para interactuar buscando entendimientos mutuos, orientados por intereses individuales y colectivos. Sin embargo, sabemos que no solamente esa situación es extremadamente difícil de configurarse, sobre todo dado los sujetos involucrados en la relación que discutimos y el histórico de la relación que han mantenido entre sí, sino que, concretamente, hay recientes evidencias empíricas que, lamentablemente, apuntan en la dirección opuesta.

En los documentos oficiales consultados, queda claro, a nuestro juicio, que la propuesta de participación se restringe a aspectos adjetivos del proceso de planificación de la favela, tales como identificar problemas de mantenimiento de las obras realizadas en la favela, informar y prevenir depósitos irregulares de basura, fiscalizar el uso correcto de la red de alcantarillado, y hasta proveer el cambio de lámpa-

ras quemadas (Rio de Janeiro, 2008: 29). O sea, no encontramos, en los documentos consultados, ninguna noticia de experiencia efectiva de planificación participativa de favelas, que se refiera a las decisiones fundamentales sobre la futura organización de esos espacios, interfiriendo en el que serán reflejadas en la forma de las reglas que serán reflejadas en ley, de forma que signifique la co-responsabilidad de los moradores por el destino del lugar donde viven. Los casos concretos citados en esa documentación no nos parecen servir de ejemplo, ostentando una apariencia engañosa de proceso participativo. Aunque sepamos que la tarea de realizar procesos participativos consistentes y representativos no es fácil, la experiencia de la ciudad de Río de Janeiro, parece situarse más allá de intentos reales de realizarla o de construir una alternativa aceptable a ella.

Ha quedado claro para diversos investigadores de la cuestión de las favelas el hecho de que “hasta hoy, los diferentes proyectos de urbanización no consiguieron traducir, en el plano jurídico, las reglas y las normas provenientes de las prácticas sociales locales”. (Gonçalves, 2008: 146). Las exigencias irreales y elitistas contenidas en la legislación mantuvieron, históricamente, gran parte de la población fuera del circuito formal de vivienda, lo que contribuyó a la emergencia de una duplicidad de mundos, cuya convivencia está marcada por tensiones y conflictos, así como por una relativización de la influencia del Estado en las favelas (Gonçalves, 2006: 2-3). Así, las favelas se desarrollaron históricamente “al margen de la legislación y no encontraron un respaldo jurídico que las reconociese como parte integrante de la ciudad. Siendo el ambiente jurídico plural y complejo, cabe al derecho no negar las distintas formas de regulación al interior de las favelas, ni ceder frente a ellas” (Gonçalves, 2006: 21).

Excluidos estos dos polos, la legislación debe reconocer las particularidades de las favelas y construirse “bajo un nuevo pacto socio-político permeable a las reivindicaciones sociales y centrado en una lógica plural y democrática, permitiendo un acceso más amplio de la población a la producción, a la aplicación y a la rectificación de las normas” (Gonçalves, 2008: 147-148). Así la política de regularización, además de buscar la garantía de la pose por medio de la titulación formal de la propiedad agraria, debe buscar, además,

Establecer normas jurídicas adaptadas a las condiciones locales, teniendo en cuenta la existencia y la predominancia, en las favelas, de modelos alternativos de construcción y de ocupación del suelo. Además de una mayor flexibilidad urbanística, estas reglas deben estructurar la dinámica de crecimiento interno, respetando al mismo tiempo las estrategias inmobiliarias de los habitantes y la calidad de vida de la población. Este proceso, en lugar de adaptar las favelas a la legislación urbana, consiste sobretudo en adecuar la ley a la realidad social que las favelas definen. (Gonçalves, 2008: 141).

En resumen, la población objetivo de las políticas de vivienda popular debe ser reconocida como agente legítimo y esencial al desarrollo de esas políticas. Sus espacio de vida y vivienda no son simplemente “ocupados”, sino constituidos por ella, estructurándose ahí una tela compleja de relaciones socioeconómicas y una serie de instituciones locales que rigen y organizan la vida colectiva y los procesos de uso y ocupación del espacio. No adoptamos la perspectiva de que tales estructuras sean intocables o esencialmente mejores que las estatales. De hecho, están repletas de problemas y limitaciones. Sin embargo, ellas pueden y deben servir de base para la construcción de modelos, cambiantes y más democráticos, de actuación estatal frente a los urbanismos populares.

## **Referencias**

- Agache, Alfred (1930). *Cidade do Rio de Janeiro, remodelação, extensão e embelezamento: Plano Agache*. Rio de Janeiro: Foyer Brésilien.
- Faoro, Raymundo (1975). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 2. ed. Porto Alegre: Globo.
- Freire, Leticia de Luna (2008). Favela, bairro ou comunidade? Quando uma política urbana torna-se uma política de significados. En *Dilemas: revista de estudos de conflito e controle social*, Vol. 1, N° 2: 95-114, Out.-Dez.
- Gonçalves, Rafael Soares (2008). O debate jurídico em torno da urbanização de favelas no Rio de Janeiro. En *Revista Internacional Direito e Cidadania* N° 2: 139-148, Out.
- Gonçalves, Rafael Soares (2006). A Política, O Direito e as Favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico. En *URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade - CIEC*, Universidade Estadual de

- Campinas, Departamento de História & Instituto de Filosofia e Ciências Humanas año 1, N° 1, Set. / Dez. Disponível em <http://www.ifch.uni-camp.br/ciec/revista/index.php?texto=artigos>.
- Ozório, Lúcia (2005). Os modos do Parque Royal fazer saúde: uma reflexão sobre saúde enquanto práxis. En *Grifos* N° 18: 127-144, Junio.
- Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Urbanismo, Coordenadoria de Orientação e Regularização Urbanística (2008). *Posto de Orientação Urbanística e Social -POUSO: a consolidação de novos bairros*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Organizado por Tânia Lima d'Albuquerque e Castro
- Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Urbanismo (2003). *POUSO Posto de Orientação Urbanística e Social: Projeto de Ação Social*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.
- Rio de Janeiro, Secretaria Extraordinária de Habitação (1994). *Archi 5 -Arquitetos Associados - Programa Favela-Bairro: Parque Royal - Estudo Preliminar*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

# El hábitat popular en la periferia de la Ciudad de México

---

Ana Lourdes Vega<sup>1</sup>

## Introducción

Los cambios que están ocurriendo en la periferia de la Ciudad de México son muy notorios. Se está pasando de un uso de suelo rural a urbano sin que se haya preparado esta mutación. En la periferia se están ocupando grandes extensiones de terreno agrícola con los conjuntos urbanos de viviendas de interés social y también con asentamientos irregulares o ilegales promovidos por algunas organizaciones sociales ligadas a partidos políticos.

El proceso de cambio tiene varios fenómenos que lo dinamizan. Las razones de este acelerado proceso las podemos encontrar en las modificaciones al funcionamiento de diferentes instancias. Una de estas adecuaciones tiene que ver con los cambios a la Ley Agraria, luego de que se modificó el artículo 27 de la Constitución. Otra modificación tiene que ver con el sector financiero que, en los últimos años ha permitido la colocación de una gran cantidad de créditos hipotecarios destinados a la adquisición de viviendas de interés social. Otra más es la que se refiere a la conducción del desarrollo urbano. Actualmente se deja en manos del gobierno local. Sin embargo, no siempre lo conduce adecuadamente.

---

1 Profesor - investigador Titular del departamento de Sociología. Universidad Autónoma Metropolitana -Iztapalapa.

Estos procesos traen consigo problemas, como son: el desabasto de servicios públicos, el congestionamiento e insuficiencia de vialidades, la falta de equipamientos colectivos y sobre todo el cambio de uso de suelo de rural a urbano sin una adecuada planeación.

La ciudad de México y también el país se están transformando. La capital del país porque cada día se expande más su área urbana, sobretodo hacia el norte y al oriente, ya que son las partes geográficas más o menos planas. Puesto que antiguamente ahí existieron zonas lacustres y aunque hay partes montañosas, son más bien bajas. Comparadas con las sierras del Ajusco y de las Cruces localizadas al sur de la ciudad. En cuanto al país, se está transformando de uno rural a otro mayoritariamente urbano. Ya que se ha pasado de 65% de población urbana en 1970 a 75% de esta misma población para el 2010.

En cuanto a la ciudad de México, que vamos a considerarla en este trabajo como Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), como actualmente se le llama a esta Ciudad de México, cuenta con las 16 delegaciones del D. F., con 59 municipios conurbados del Estado de México, más uno del Estado de Hidalgo, Tizayuca.

En este principios del siglo XXI se están efectuando cambios que tienen que ver con el cambio de reglas en varios órdenes. Uno de ellos es el plano financiero, ya que se ha apoyado al capital privado para intervenir de una forma más definida en la edificación de viviendas para la población de ingresos bajos y medios bajos. En efecto, a ella se agregan nuevas zonas que tenían un uso de suelo rural y que ahora se convierten en zonas urbanas con servicios públicos precarios, ya que su incorporación no fue prevista.

En los últimos veinte años la Ciudad de México está experimentando los efectos del proceso de globalización de la economía. Estas consecuencias se han manifestado en la periferia de la ciudad. Por una parte, estos efectos se han visto reflejados en la política de vivienda, especialmente en el rubro conocido como de vivienda de interés social. En los municipios conurbados se han edificado conjuntos urbanos que cuentan con más de tres mil viviendas de interés social. Por otra parte, se tiene a la población de bajos ingresos que no cuenta con condiciones ni ingresos económicos que le permitan acceder a los préstamos hipotecarios que se ofrecen para la adquisición de una vivienda terminada. Por tanto, recurren a la compra de un

terreno en una zona que no es reconocida por las autoridades como área urbana, ya que tenía un uso del suelo rural.

En estos últimos años se han registrado cambios importantes en la ocupación del espacio urbano de la periferia de la Ciudad de México. Por un lado, se siguen localizando en ella los llamados “asentamientos irregulares” y por otro, se han edificado un número muy elevado de viviendas terminadas conocidas como de “interés social”, las cuales cuentan con una superficie construida de entre treinta y cuarenta y cinco metros cuadrados.

La aparición de estos conjuntos urbanos de miles de viviendas ha traído aparejada varias consecuencias, como son: la venta ilegal y ocupación de territorios aledaños a los conjuntos, el desabasto de agua potable de zonas contiguas, el deterioro del medio ambiente, la insuficiencia de los sistemas de drenaje, el congestionamiento e insuficiencia de las vialidades primarias y secundarias y en general la escasa edificación de equipamientos colectivos adecuados para el correcto desenvolvimiento de la vida cotidiana de la población en los nuevos conjuntos urbanos.

Los cambios que están ocurriendo en la periferia de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), como actualmente se le llama a la Ciudad de México, son muy notorios. Se está expandiendo la mancha urbana hacia lo que hasta hace unos años era considerado “campo”, es decir se está pasando de un uso del suelo rural a urbano sin que se haya preparado esta mutación. Ya que se deberían construir la infraestructura necesaria y los equipamientos colectivos que requerirá la nueva población que vendrá a residir en estos espacios convertidos en urbanos en un corto periodo de tiempo.

En efecto, en la periferia se están ocupando grandes extensiones de terreno agrícola con los conjuntos urbanos de vivienda de interés social y también con asentamientos ilegales promovidos por algunas organizaciones sociales ligadas a partidos políticos.

El proceso de cambio tiene varios fenómenos que lo dinamizan. Por un lado, se encuentran los intereses económicos de los llamados Desarrolladores de vivienda que han encontrado una política de vivienda que les permite construir Conjuntos Urbanos de miles de vivienda de interés social. Esta política no considera un contra

peso a los objetivos de los empresarios de optimizar las ganancias. La aparición de estos conjuntos urbanos de miles de viviendas ha traído varias consecuencias, como son: el fraccionamiento de los espacios rurales que ahora se encuentran cercados, con acceso restringido y que obliga a la población originaria a dar un rodeo al conjunto urbano para poder atravesar y dirigirse a sus ocupaciones. Lo cual representa un trastorno para los antiguos pobladores del lugar.

Por otro lado, se están vendiendo terrenos, conocidos como irregulares, que no pueden ser reconocidos por las autoridades como de uso urbano porque no ha sido autorizado su uso para ese fin.

En la presente reflexión se intenta analizar algunas de las causas de este acelerado proceso de expansión urbana. Algunas de ellas se encuentran en las modificaciones en el funcionamiento de diferentes instancias. Una de estas adecuaciones tiene que ver con los cambios a la Ley Agraria, en 1992, luego de que se modificó el artículo 27 de la Constitución. Otra modificación tiene que ver con los cambios en el sector financiero, después de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en 1994, que ha permitido la colocación de una gran cantidad de créditos hipotecarios. A través de nuevas instituciones como los bancos, llamados de Segundo piso, que también se les conoce como Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles). Las cuales se crearon a partir de la crisis monetaria que enfrentó el país en 1994. Otro cambio más es el que se refiere a la conducción del Desarrollo urbano. Anteriormente existía una secretaría de Estado encargada de su regulación. Pero en los últimos años ésta desapareció y sólo se creó una subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, al interior de la Secretaría de Desarrollo Social. La cual tuvo una actuación lejana y distante, ya que actualmente se deja en manos del gobierno local la dirección de la expansión de su territorio. Sin embargo, no siempre lo conduce adecuadamente. Pues se han autorizado cambios de uso del suelo que en realidad perjudican a todos los habitantes del municipio y de los otros vecinos de éste.

Nos parece importante la reflexión sobre estos aspectos de la transformación reciente de la periferia de la ZMVM que como ya mencionamos cuenta con las 16 delegaciones del D. F., con 59 municipios conurbados del Estado de México, más uno del Estado

de Hidalgo, Tizayuca. Esta zona cuenta para el año 2010 con una población de 20.137.152 habitantes. Los cuales han tenido una tasa de crecimiento anual de 0.5% del año 2005 al 2010, sin embargo su extensión ha crecido más del doble de superficie. Ya que se han edificado en la periferia algunas tierras que eran propiedad privada agrícola, lo que se conoce como “ranchos” o también como “haciendas”. Algunos de ellos localizados a varios kilómetros de distancia de los centros urbanos y desconectados de los servicios urbanos y de los pueblos a los que estaban ligados, como en el caso de la hacienda Costitlán en el municipio de Chicoloapan. En ese sitio se encuentra ahora edificado un Conjunto Urbano Geo Villas Costitlán y otro más llamado Real de Costitlán, cada uno cuenta con más de cuatro mil viviendas de interés social y con una Infra estructura y equipamientos colectivos muy deficientes.

La ciudad de México se expande, su periferia se transforma. En efecto, a ella se incorporan nuevas zonas. Áreas que tenían un uso de suelo rural se están convirtiendo, muy rápidamente, en zonas urbanas con servicios públicos precarios, ya que su incorporación a la ciudad no fue planeado de ante mano. En ellas los pobladores invierten su tiempo y su trabajo para convertirlas en espacios habitables. Un ejemplo de estas ocupaciones irregulares son las promovidas por la organización social conocida como Movimiento Antorchista, ligada al Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual ha tenido recientemente un papel importante en la ocupación -venta de varias colonias populares en la parte oriente de la ZMVM. Más concretamente en los municipios de: Atenco, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacan, Ixtapaluca y Texcoco. Situados en el oriente y norte de la ZMVM.

Las autorizaciones de construcción de nuevos conjuntos urbanos en los municipios de Chalco, Chicoloapan e Ixtapaluca aunadas a las ocupaciones irregulares, están cambiando el espacio urbano y los mercados de suelo y de vivienda en la periferia de la ZMVM.

La población de México que está excluida del desarrollo económico es mayor al 60%. Para ésta no existe la debida atención de parte de las autoridades respectivas, es decir no hay una política de suelo urbano para la población de bajos recursos. Consideramos que por eso la citada organización el Movimiento Antorchista Popular está cumpliendo una tarea que le correspondería al Estado mexicana-

no. Es una agrupación que trabaja en el ámbito urbano desde el año 1988, aunque iniciaron en el medio rural a trabajar en el año 1974, sobre todo en el estado de Puebla. La organización que trabaja con campesinos la llaman Antorcha Campesina. En el medio urbano han orquestado la compra -venta de varios terrenos rurales para fraccionarlos y ofrecerlos a habitantes de la capital que no cuentan con los ingresos suficientes para adquirir una vivienda terminada y optan por la adquisición de un terreno en el cual auto construir su vivienda.

Los terrenos que se venden de esta forma en general tienen una superficie de 120 mt<sup>2</sup>. En ellos se va edificando primero un cuarto sin cimientos, conocido como a “flor de tierra”, con una letrina separada del cuarto y la cocina integrada a la habitación que será la morada temporal de la familia, mientras se reúnen los medios económicos para ir comprando poco a poco los materiales para la construcción de la vivienda.

En la actualidad, la mayor parte de los asentamientos irregulares se localizan en los municipios conurbados del Estado de México, sobre todo en la parte oriente de la ZMVM.

Ahí debería haber un enlace entre las autoridades del Distrito Federal y las de los municipios conurbado. Ya que no hay una coordinación efectiva como se requiere, un gobierno metropolitano, actualmente la zona urbana crece sobre áreas de reservas naturales y áreas rurales.

Se podría preguntar lo siguiente, estos lotes ofrecidos sin autorización oficial y sin servicios públicos ¿A la organización política que los ha vendido le interesa que sean regularizados?

Aun cuando los procesos de regularización de la propiedad de la tierra tienen una larga historia en nuestro país, parece que a los dirigentes del Movimiento Antorchista les beneficia que no sean regularizados. Ya que de esa manera tienen ellos mayor control sobre los pobladores.

Aun cuando hay una demanda insatisfecha de suelo urbano para auto producción de vivienda, esta no es atendida por el Estado mexicano. Las ventas de terrenos irregulares traen también un gran desorden en la organización del espacio. Sin embargo, tienen demanda porque son terrenos que se venden a un precio bajo y en los que la

población de bajos ingresos va invirtiendo tiempo, dinero y esfuerzo para mejorar las condiciones de ellos.

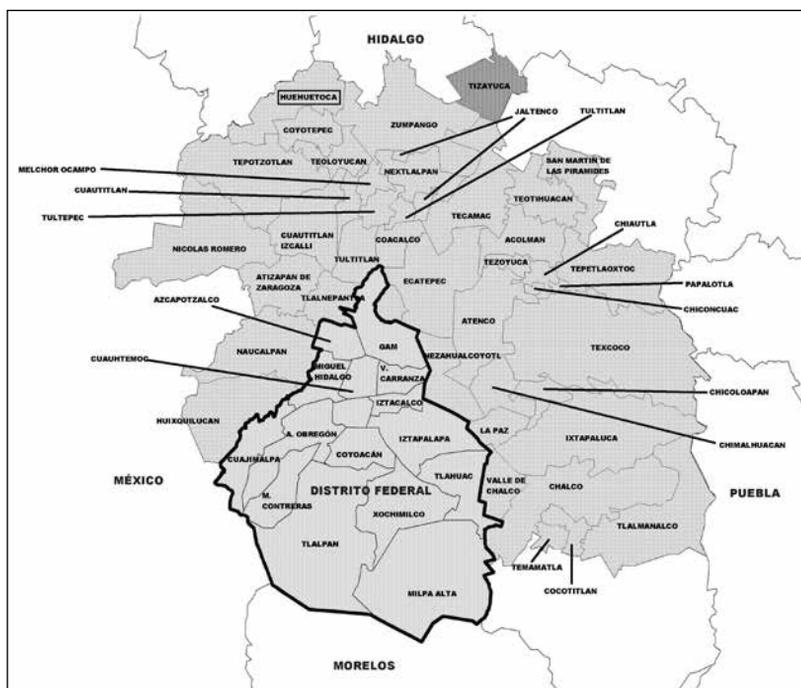
A nivel nacional se ha encontrado que en el sistema urbano de ciudades del país, que está conformado por 364 ciudades de más de 20.000 habitantes, hay un 50% del espacio urbano de esas ciudades que presentan carencias en cuanto a equipamiento e infraestructura, tienen un crecimiento urbano desordenado y hay segregación del resto de la ciudad. Suponemos que estas situaciones se presentan así porque se ha ocupado irregularmente el suelo y por esa razón tienen fuertes deficiencias de servicios públicos y de infraestructura, como son la falta de agua potable en los domicilios, la falta de drenaje, la ausencia de pavimentación en las vías de circulación. Parte de este rezago en los servicios públicos se intenta atender por el programa social Hábitat, destinado a mejorar la calidad de vida de estos habitantes. Dicho programa se ocupa de mejorar las condiciones de la infra estructura en general. Pero el presupuesto con el que cuenta resulta insuficiente para atender todos los faltantes de equipamiento urbano.

La conducción del desarrollo urbano del país se ha dejado en manos de los gobiernos locales. Sólo que hay municipios que han visto duplicar su población en 10 o 15 años. Además de que la mayoría de sus antiguos habitantes tenían empleos relacionados con las tareas agrícolas y los recién llegados han tenido una larga experiencia de vida urbana. Un ejemplo de esto lo podemos encontrar en el municipio de Huehuetoca, situado al norte de la ZMVM. Ahí en el año 2000 se contaba con una población de 38.458 habitantes y en año 2010 pasaron a registrar una población de 100.023 habitantes.

Como se puede fácilmente comprender, los dirigentes de estos municipios de la periferia pertenecen a las familiar originarias y, en la mayoría de los casos, no cuentan con la preparación técnica profesional que les permita conducir los nuevos retos que se presentan en su territorio. Ellos son los que deben autorizar los cambios en los usos del suelo, apoyados por algunas dependencias del gobierno estatal. Pero los intereses de los empresarios de la construcción están logrando que éstos les autoricen edificar en zonas alejadas de los centros de población, de los servicios urbanos y sin garantizar los servicios públicos.

Es preciso anotar que a unos meses del cambio de gobierno (finales del 2012), que implicó la llegada a la presidencia de la República de otro partido político, se ha anunciado una transformación de la política de vivienda. Es decir, ya no se van a apoyar inversiones en viviendas de interés social contruidas en territorios alejados de los centros de población, las cuales están provocando un fenómeno de expansión urbana amplio y desarticulado. El cual provoca un desorden urbano con consecuencias graves para toda la sociedad.

Mapa N° 1  
Zona Metropolitana de la Ciudad de México



Fuente: Elaborado por el Programa Universitario de Estudios Metropolitanos, Universidad Autónoma Metropolitana -Xochimilco.

## **Los asentamientos irregulares en San Vicente Chicoloapan**

Para ilustrar un caso reciente de asentamiento irregular en la periferia oriente de la ZMVM proponemos el análisis de lo que ha ocurrido en el municipio de San Vicente Chicoloapan, vecino de Chimalhuacan, de Los Reyes La Paz, de Ixtapaluca y de Texcoco.

Este es un municipio que como otros de esta zona cuenta con vestigios arqueológicos anteriores a la llegada de los españoles y también con un pasado colonial. Está situado en las cercanías de lo que era el Lago de Texcoco y relacionado con los pueblos autóctonos de la región. Fue fundado como municipio después de la Independencia, alrededor de 1822. Hacia finales del siglo XIX se crearon 4 haciendas que se dedicaron al cultivo de diferentes productos agrícolas. Las haciendas eran: Tlamimilolpan, Costitlán, San Isidro y Huautongo. Nos parece importante mencionarlas porque sus nombres se siguen conservando en algunos conjuntos habitacionales recientes edificados en el municipio, como es el caso de las Villas Geo San Isidro, de las Villas Geo Costitlán y de Real de Costitlán de la constructora ARA, por ejemplo. Respecto a lo que eran las tierras de la hacienda de Tlamimilolpan, ahí se han instalado varios conjuntos urbanos, como el de Lomas de Tlamimilolpan con 3.350 viviendas, edificadas por la constructora CAME. Por otro lado, estas haciendas son también importantes porque una parte de las tierras fue repartida para conformar tanto las dotaciones ejidales de los núcleos agrarios de Chicoloapan, como las de los del vecino municipio de Chimalhuacan.

En efecto, de acuerdo con nuestra investigación en los archivos agrarios, desde el año 1917 se comenzaron a repartir las tierras de las haciendas a los núcleos ejidales de los municipios de los que eran vecinas, el de Chimalhuacan y el de Chicoloapan. Algunos años después, solicitaron ampliación del ejido y de nuevo les fueron repartidas tierras de las dos haciendas principales Tlamimilolpan y Costitlán.

En los datos que encontramos en el Registro Agrario Nacional, en los expedientes agrarios de 1918 y de 1937 relacionados con el municipio de Chicoloapan se aprecian las fechas en las que se resolvió otorgarles tierras a los núcleos ejidales de Chicoloapan. La primera

ocasión, en 1918, se otorgaron 1.270 y en la segunda, en 1937, se repartieron 355 hectáreas. Se menciona que las personas afectadas fueron los propietarios, el Sr. Miguel Saldívar de la hacienda de Costitlán y el General Francisco Mariel de la hacienda de Tlalmimilolpan. En el registro del 26 de marzo de 1918, se asienta que se atiende la solicitud de 635 jefes de familia y que el poblado cuenta con 2.146 habitantes.

Con respecto al expediente del municipio de Chimalhuacan, el 28 de abril de 1927 se aprueba la dotación ejidal de 1106 hectáreas a 2.111 ejidatarios. Superficie expropiada también a la ex-hacienda de Costitlán, por eso es que las tierras de los dos ejidos se encuentran colindando y, además, ubicadas en una posición geográfica cercana a la cabecera municipal de Chicoloapan. Este es parte del terreno que se conoce como corte San Pablo.

Es conveniente señalar que actualmente hay conflictos de límites. Tanto entre los dos municipios, como entre las dotaciones ejidales. Ya que desde hace varios años se han vendido irregularmente terrenos ejidales, sobre todo los que se localizan cercanos a la carretera que une a México con el municipio de Texcoco.

Antiguamente los habitantes sabían perfectamente cuáles eran los límites físicos que correspondían a los dos núcleos ejidales, ya que los ejidatarios cultivaban sus tierras que, por cierto, eran muy productivas. Hace algunos años todavía se estuvieron levantando cosechas en algunas partes. En el mes de abril del 2002 nos tocó visitar terrenos plantados con verduras como calabacitas y frijol, este terreno se encuentra detrás de la colonia Emiliano Zapata; también uno sembrado con alcachofas, en donde ahora se encuentra las casas que pertenecen al conjunto urbano Hacienda de los Reyes, con 3.270 viviendas. Es un cambio muy rápido con enormes consecuencias sociales, políticas y ecológicas, ya que el medio ambiente se está degradando enormemente como consecuencia del desarrollo urbano.

Para comprender estos cambios, se ha contado con el apoyo de los testimonios de varias personas nativas del municipio. Con ellos se recopiló información sobre los cambios que se están efectuando y cómo están influyendo la vida de su comunidad y también sobre el litigio que se lleva por las tierras ejidales de Chimalhuacan, que Chicoloapan reclama como propias.

La indefinición de los límites de los municipios ha contribuido al aumento de operaciones inmobiliarias sin autorización. En efecto, esta actividad ilegal ha sido importante como otro factor de crecimiento poblacional; la venta de terrenos irregulares en lo que eran las tierras ejidales.

## **El crecimiento poblacional**

Este es un municipio al que podríamos catalogar como antiguo pueblo ubicado en las cercanías del lago de Texcoco. Perteneció a una serie de poblados que tienen vida propia desde antes de la llegada de los españoles. En la última monografía del municipio (1999), la cronista Virginia Castillo plantea que, en 1521, Chicoloapan pasa a formar parte de la encomienda de Hernán Cortés. Más adelante, señala que los jesuitas inauguran la parroquia de San Vicente en el año de 1786, la cual se encuentra ubicada en el zócalo, frente al palacio municipal. En los años recientes, la población ha registrado cambios importantes ya que en 1980 sólo contaba con 27.354 habitantes. Los cambios se pueden apreciar con los datos de los censos del INEGI.

Tabla N° 1  
Población en los municipios de Chicoloapan y de Chimalhuacan

<b>Municipio</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>Tasa de crec. 2005-2010</b>
Chicoloapan	71.351	77.579	170.035	175.053	0.63%
Chimalhuacan	412.014	490.772	525.389	614.453	3.42%

Fuente: INEGI, XI y XII Censo general de población y vivienda y I y II Conteos de población y vivienda y Censo General de Población y Vivienda 2010.

Como se comprenderá, el municipio de Chicoloapan era un pueblo cuyos habitantes se ocupaban de labores agrícolas y de la elaboración de ladrillos en hornos artesanales. Ya que aunque existen algunas fábricas y talleres sólo emplean a un reducido número de trabajadores.

## **El llamado Polígono II**

Otra de las particularidades del municipio de Chicoloapan es que cuenta con un territorio externo. En efecto, en el Plan municipal de desarrollo urbano del municipio del año 2000 se señala que la superficie territorial es de 6.307 hectáreas. Considerando que el polígono I San Vicente Chicoloapan, cuenta con 6.006 has. y el polígono II, o sea una parte de la ex-hacienda de San Isidro, el cual cuenta con 301 hectáreas. Este polígono se ubica sobre la carretera federal a Puebla; en dirección a Ixtapaluca, antes de llegar al poblado de Tlalpizahuac. En este territorio, se han construido algunas unidades habitacionales de interés social, como son: San Isidro Infonavit, Ex-hacienda San Isidro y Geo Villas San Isidro, además de asentamientos irregulares como son: La Primavera, El Mariel, Reyes I, Reyes II, Lomas de San Isidro sección Pino (también conocido como Cartolandia, ahí se encontraban 1.060 familias en noviembre del 2000, según información del municipio) y la colonia 20 de marzo. Un ejemplo de los problemas de irregularidad en la tenencia de la tierra es la colonia El Mariel. La ocupación de las tierras fue efectuada por el Movimiento Antorchista. Se encuentra en lo que fue el ejido de Tlalpizahuac, Ixtapaluca. El Mariel sigue sin contar con regularización de los terrenos y sin servicios públicos. Sólo algunas calles que suben al cerro se encuentran con algún tipo de recubrimiento. Normalmente, estas son las que utiliza el transporte público, los microbuses privados, para transitar.

## **Los gobiernos municipales**

En los tiempos políticos de transición que se viven en nuestro país, cada territorio se reclama para el partido político que dirige el municipio. Este es un factor que ha estado presente en los procesos de cambio que se están viviendo en la región. El municipio de Chimalhuacan ha sido gobernado por el PRI (Partido Revolucionario Institucional) desde hace más de 70 años. El actual presidente municipal también pertenece a este partido.

El Sr. Jesús Tolentino Román Bojórquez ex presidente municipal, ex-diputado federal y conocido líder del Movimiento Antorchista, grupo que representa a habitantes de escasos recursos para “adquirir” u organizar ocupaciones de tierras irregulares que luego compran para venderlas a sus agremiados, responsables de la ocupación de varios de los asentamientos de reciente creación en la región. Lo hacen así porque la gente de escasos recursos tiene necesidad de adquirir un terreno “barato” y porque a ellos les permite contar con una base social que pueden movilizar para manifestar o expresar descontento político en las concentraciones o mítines, por ejemplo. Sí venden el precio de los lotes barato, pero cobran por ello de otra forma. Los habitantes que adquieren un lote en las colonias que organizan los Antorchistas deben trabajar en las obras para el mejoramiento de la colonia, presentarse siempre que sea requerida su asistencia a mítines, plantones o manifestaciones. Ya que existen varios tipos de sanciones si no cumplen.

En cambio, el municipio de Chicoloapan, estuvo gobernado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) durante cuatro administraciones. Pero cambios en la conducción del municipio no han sido muy notables: se ha permitido su transformación de rural a urbano.

Se nota un gran desorden en la ocupación del espacio, gracias a la falta de acuerdos entre los dos municipios: Chimalhuacan y Chicoloapan. Estas autoridades deberían beneficiar a la población en su conjunto, ya que desde 1990 se comenzó a tratar el asunto entre las instancias locales y estatales de la conveniencia de que se llegara a una solución de compromiso sobre a quién correspondía gobernar esas tierras ejidales. Sin embargo, las autoridades del municipio de Chimalhuacan, pertenecientes a la organización Antorcha se han opuesto y han apoyado la ocupación - venta de esas tierras irregularmente.

Esta zona ha sido tierra de nadie y se ha comenzado la ocupación irregular con una gran celeridad y desorganización aparente, ya que existe una parte plana y otra elevada, esta última se ubica en el cerro. No se cuenta con servicios públicos y, hasta hace poco tiempo existían grandes tendidos de cables para conducir energía eléctrica “informales”. Siendo todavía Tolentino (nombre con el que se le conoce en la zona) el presidente municipal, autorizó la instalación de un transformador de energía eléctrica, con un gran despliegue de pro-

paganda política y desafiando a las autoridades de Chicoloapan. En esta zona, se pueden observar banderas y pintas de los dos partidos, intentado convencer a los habitantes de que ellos están interesados en apoyarlos para resolver sus problemas de habitación.

En el informe de gobierno del ejercicio 2002 del municipio de Chicoloapan, se informó que el amparo promovido por los ejidatarios fue resuelto a favor de éste. Lo cual no se ha podido llevar a la práctica, ya que las autoridades de Chimalhuacan presentaron un recurso de amparo frente al poder judicial. Mientras el litigio continúa su curso, se siguen efectuando operaciones de compra - venta irregular de terrenos. Estas transacciones se han realizado con el acuerdo de las autoridades de Chimalhuacan.

Sin embargo, en esta zona se encuentran ya varias colonias formadas o en formación, que llevan diferentes nombres: Santa Rosa, Ampliación Santa Rosa, Corte San Pablo, Lomas de San Pablo, Chicolín, La Palma, El Pocito, Huautongo, Buenavista, Xolohuango, Emiliano Zapata y otras. Las cuales cuentan con escasos servicios públicos, ya que no hay drenaje, sólo fosas sépticas en las viviendas. El agua se surte a los pobladores a través de camiones cisterna, las vialidades no cuentan con recubrimiento, sólo están aplanadas.

Los miembros de Antorcha han procurado vender los terrenos dejando áreas libres entre grupos de lotes, como desperdigados en distintas partes del total de la superficie. En el mes de abril del 2004, uno de los encargados de la oficina del comisariado ejidal de Chimalhuacan, Sr. A. Alonso consideraba que una parte había sido vendida por invasores ilegales y otra había sido vendida por los ejidatarios, que en ocasiones se ven obligados a venderlas ante la amenaza de una invasión por parte de la organización Antorcha. Comentó que las parcelas ya estaban siendo certificadas por el PROCEDE (Programa de Certificados de Derechos Agrarios), pero que faltaban parcelas por asignar. Creía que los problemas creados por las ventas irregulares y las invasiones no pueden ser frenados y por eso se pretendía, al concluir el proceso de entrega de certificados, aprobar en la asamblea ejidal, el dominio pleno para cada ejidatario y así pudieran efectuar ventas legales y a un precio más justo para ellos.

En este ex-ejido las tierras se están vendiendo del fondo hacia delante para valorizar los terrenos del frente y los dueños se ha reser-

van los lotes de las esquinas y los que se ubican sobre las vialidades más importantes. Los precios de los terrenos varían conforme se van ocupando los mismos, ya que cuando hay más población se cuenta con mayor “atención” por parte de las autoridades locales y los lotes cuestan más caros. También han surgido las organizaciones de habitantes para presionar a las autoridades para atender sus demandas de agua potable, energía eléctrica, instalación de escuelas oficiales, entre otras.

En las visitas de campo realizadas se pudo observar los precios de los cuartos que se rentan y de los lotes que se ofrecen. Un cuarto de tabicón, con techo de lámina de asbesto y con una superficie de 4 por 5 metros con baño exterior y compartido se renta en alrededor de ochocientos pesos mensuales. Un lote de 120 m<sup>2</sup> se vende en cincuenta mil pesos en esta zona del ex-ejido de Santa María Chimalhuacan, pero en 120 mil en la zona cercana a los conjuntos urbanos. En general, por los lotes de cincuenta mil pesos se pide un pago inicial o enganche de diez mil pesos (mil dólares americanos) y el resto en pagos mensuales de mil quinientos o dos mil pesos.

En documentos recientes del municipio, hemos podido observar que las autoridades locales están calculando que en la parte del ex-ejido de Santa María Chimalhuacan se podrían instalar 10.000 lotes, es decir, una población de 50.000 habitantes, sólo en esta parte. Lo cual representa por sí solo un reto enorme para las autoridades locales. Además hay que tener en cuenta que también habría que atender la demanda en infraestructura y servicios públicos de los habitantes que ocupan las viviendas de las unidades habitacionales.

## **El futuro de estos municipios**

El crecimiento extensivo caracteriza la primera etapa del proceso de ocupación del espacio de un asentamiento de reciente creación. Este ocurre de una forma desordenada, ya que no todas las calles son de las mismas dimensiones ni cuentan con una salida franca a una vialidad que permita la conexión con la red existente. La segunda etapa se distingue por un crecimiento que irá permitiendo una densificación de las áreas ocupadas, es decir, habrá una mayor

ocupación del espacio, porque poco a poco van viviendo más de una familia en el mismo lote, como se puede apreciar en el municipio de Netzahualcoyotl (Vega, A.L. 2001).

En el caso de los municipios de Chimalhuacan, Los Reyes La Paz, Chalco, Valle de Chalco, Chicoloapan e Ixtapaluca, consideramos que se está viviendo la primera etapa, pero a un ritmo acelerado, ya que están registrando una tasa de crecimiento poblacional mayor a la media nacional (ver Vega, A.L. 2003). Esta elevada tasa y la superficie con la que cuentan estos municipios nos permiten pensar que el proceso de poblamiento, aquí, apenas comienza. Es decir, son municipios que cuentan con tierras agrícolas, hasta hace algunos años explotadas como tales, pero cuyos cultivos se han ido abandonando. Hemos sido testigos de cómo algunos campesinos se están viendo imposibilitados para seguir sembrando porque los pobladores urbanos están ya rodeando sus cosechas y, en ocasiones, se apropian parte de los frutos de su cultivo.

## **Causas de la ocupación irregular del suelo**

Se puede considerar que algunas de las causas que han contribuido a que se ocupen irregularmente las tierras de esta zona son aspectos como los siguientes:

1. La existencia de zonas ejidales con problemas de linderos, como es el caso del municipio de Chicoloapan que tiene terrenos que se encuentran dentro del municipio de Ixtapaluca.
2. Por otro lado, los terrenos agrícolas se han ido paulatinamente empobreciendo y no ha habido inversión en ellos que permita su recuperación, por eso se han ido contaminando y empobreciendo los suelos, lo cual hace que su rendimiento agropecuario sea bajo. Así, en el municipio de La Paz, Chalco, de Chicoloapan y de Ixtapaluca se están dejando de sembrar tierras y pareciera que las actividades agropecuarias están disminuyendo. A los ejidatarios no los está apoyando la instancia correspondiente para poder defender sus tierras; al contrario, la presión para venderlas es fuerte. Existen diferentes circuns-

tancias sociales que los llevan a subdividir sus tierras. De no ser así, pueden ser invadidos por los agentes del movimiento Antorchista. Los ejidatarios han tenido una enorme presión para vender sus terrenos. Otra presión es la que ejercen los agentes de las inmobiliarias y de las compañías constructoras. Éstas necesitan adquirir terrenos a bajo precio para edificar viviendas de interés social. Lo que debería implicar la introducción urgente de más y mejores servicios públicos y de la adecuación de las vialidades principales y secundarias.

3. Los desarrolladores de vivienda están adquiriendo certificados de Dominio Pleno a los ejidatarios, esperando obtener el permiso de cambio de uso del suelo más adelante, para construir conjuntos urbanos de miles de viviendas.
4. Algunos ranchos de propiedad privada que han sido vendidos a los desarrolladores cuentan con pozo de agua para riego agrícola. Con éste piden a la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM) el dictamen técnico de que con él pueden abastecer de agua potable a un conjunto urbano. La CAEM se los otorga y con él siguen con la tramitación del permiso ante las autoridades locales. Pero los terrenos se localizan a varios kilómetros de los servicios públicos y sin vialidades secundarias y primarias adecuadas al desarrollo de la vida urbana. Como es el caso del conjunto urbano la Trinidad en el municipio de Zumpango. El cual, cuenta con más de 23.000 viviendas de 38 a 45 m<sup>2</sup> de construcción.

Estas son algunos de los rasgos que están presentes en este proceso de ocupación irregular de terrenos. Sin embargo, faltan muchos aspectos por conocer.

## **Conclusiones**

Esta parte de la ciudad se está poblando con gran celeridad y con una ausencia de planeación territorial. La periferia de la ciudad de México se está transformando debido a varios procesos que están ocurriendo en los últimos años en México. En efecto, hay cambios en

el ámbito rural, en el de las disposiciones de las instituciones financieras y en la conducción del desarrollo urbano. Todas estas recientes disposiciones están afectando el proceso de desarrollo urbano de la periferia de la ciudad de México que cada año se expande más.

¿Cuáles son los procesos sociales que están ocurriendo en esta parte de la periferia? Nos parece un reto importante para la investigación interdisciplinaria, ya que son complejos los problemas que se detectan y también las posibles explicaciones de la rapidez de este proceso de poblamiento.

Una de las necesidades sociales que no están siendo atendidas es la de suelo para la producción social de vivienda. Ante esta demanda, no existe una política federal que dé respuesta. Esta haciendo falta una institución fuerte que organice la ocupación del suelo, porque los intereses privados están dirigiendo el proceso, con consecuencias que la sociedad en su conjunto tendrá que pagar. En efecto, los constructores de vivienda terminada urbanizan antiguos terrenos agrícolas para edificar casas de interés social y la población de más bajos recursos adquieren un terreno en el cual auto construir su vivienda. Ellos también ocupan tierra que tenía un uso de suelo rural.

Hay ahí un “vacío” importante que atender porque los municipios conurbados al Distrito Federal y, en general, la zona metropolitana está creciendo desordenadamente, sin políticas urbanas adecuadas y sin planeación territorial. Se expande el uso de suelo urbano sobre zonas que eran suelos agrícolas.

Aunque cada municipio debe actualizar su Plan de Desarrollo Urbano cada 3 o 4 años, las modificaciones se realizan teniendo en cuenta los nuevos asentamientos que han surgido en el periodo. Es decir, los nuevos desarrollos urbanos se han autorizado sin haber sido planeados. Ahora hay un nuevo rubro que se contempla en estos planes, como es el de área urbanizable, es decir, que ahí se puede dar un crecimiento urbano, pero no se hace la previsión de todos los aspectos que debería atender la autoridad local para el conveniente desarrollo de la vida cotidiana de los futuros moradores. Como son: el agua potable, el drenaje, la energía eléctrica, la educación, la recreación, la salud, el abasto, los lugares de culto, los sitios de reunión comunitaria, el adecuado transporte urbano, las vialidades principales y secundarias, entre otros. Para atender las necesidades más

apremiantes, son los propios pobladores los que invierten su tiempo y su trabajo para convertirlos en espacios habitables, cumpliendo una tarea que le correspondería al Estado mexicano.

Además de que los pueblos antiguos que rodeaban la ciudad están siendo sumergidos dentro de la urbanización reciente, que, como vimos, tiene dos vertientes: la autorización y edificación de unidades habitacionales con más de cinco mil viviendas cada una y la venta de una gran cantidad de lotes irregulares, más de diez mil, sólo en el municipio de Chimalhuacan. Todo este desarrollo urbano sin la debida atención de políticas urbanas y de planeación territorial está trayendo graves efectos de deterioro del medio ambiente y de destrucción del tejido social de las antiguas comunidades, entre otros efectos.

## Referencias

- Abramo, Pedro (Coord.) (2003). *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette letras.
- Azuela, Antonio (1997). "Las políticas de regularización en la Ciudad de México". En Azuela, Antonio y François Tomas (Coords.), *El acceso de los pobres al suelo urbano*. México D.F.: Cemca- UNAM.
- Calderón, Julio (2004). "The formalisation of property in Peru 2001-2002: the case of Lima". En *Habitat Internacional 28*, [www.elsevier.com/locate/habitatint](http://www.elsevier.com/locate/habitatint).
- Castillo, Virginia y M. Ortiz (1999). *Chicoloapan de Juárez. Monografía municipal*, Toluca: Gobierno del Estado de México.
- Consejo Nacional de Población (1998). *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990 - 2010*. México DF: Secretaría de Gobernación.
- Connolly, Priscilla (2008). "Urbanizaciones irregulares como forma dominante de ciudad". En Iracheta, Alfonso y Medina, Susana (Coords.), *Irregularidad y suelo urbano. ¿Cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno?* Toluca: Colegio Mexiquense - Sedesol.
- Cruz, Ma. Soledad (2001a). "El poblamiento popular y la propiedad privada: hacia una redefinición de su relación". En Duhau, Emilio (Coord.), *Espacios metropolitanos*. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco - Red Nacional de Investigación Urbana.

- (2001b). *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la zona metropolitana de la Ciudad de México*. México: Ed. UAM - A y la Red Nacional de Investigación Urbana.
- Duhau, Emilio (2003). “Programas de regularización y Mercado de suelo para vivienda popular en la ciudad de México”. En Abramo, Pedro (Coord.), *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette letras.
- Durand-Lasserve, Alain y Royston, Lauren (Eds.) (2002). *Holding their ground. Secure land tenure for the urban poor in developing countries*. Londres: Earthscan Publications Ltd.
- Hernández, Alejandro (2010). “La tenencia de la tierra y sus diferentes formas de incorporación al desarrollo urbano cómo fuentes de problemas y soluciones en la producción de vivienda”. En Iracheta, Alfonso y Soto, Enrique (Coords.), *Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano. Una mirada a la política habitacional en México*. Toluca: Colegio Mexiquense.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. I y II Censo de Población y Vivienda de 1995 y 2005. Censo General de Población y Vivienda 2010
- Legorreta, Jorge (1991). “Expansión urbana, mercado del suelo y estructura de poder en la ciudad de México”. En *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XXVI, N° 145. México DF: UNAM.
- Isunza, Georgina y Méndez, Benjamín (2011). “Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México”. En *Revista Eure*, Vol. 37, N° 111. Santiago de Chile.
- Salazar, Clara (2012). *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México DF: Colegio de México.
- Smolka, Martin (2003). “Regularização do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução”. En Abramo, Pedro (Coord.) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette letras.
- Soto, Enrique y Flores Peña, Sergio (2010). “En la informalidad: ¿Todos ganan?”. En Iracheta, Alfonso y Soto, Enrique, (Coords.), *Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano. Una mirada a la política habitacional en México*. Toluca: Colegio Mexiquense.
- Vega, Ana Lourdes (1991). “El proceso de poblamiento de la zona oriente de la Ciudad de México. El caso de Ciudad Netzahualcoyotl”. En Schteingart, Martha (Coord.), *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*. México DF: Colegio de México - I Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- (1996). “La periferia de la Ciudad de México, los asentamientos irregulares y la planeación urbana. El caso de la Zona Oriente”. En *Revista Trace*, Ed. Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, N° 29, México.
- (2001). “Vivienda, empleo e ingreso. El caso del municipio de Netzahualcoyotl, Estado de México”. En revista *Polis 00*, Ed. UAM - I, México.

- (2003). “Urbanización explosiva en la periferia”. En revista *Ciudades*, N° 57, enero-marzo. Puebla: Red Nacional de Investigación Urbana.
- (2008). “Los municipios metropolitanos de la ciudad de México y la política urbana”. En Vargas Larios, Germán (Coord.), *Políticas públicas de nueva generación: una visión crítica*. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa.
- Ward, Peter (1999). “Towards a third generation of housing research and policy analysis”. En [www.naerus.net/sat/workshops/1999](http://www.naerus.net/sat/workshops/1999)



# PARTE III

---

**LA URBANIZACIÓN POPULAR DE AMÉRICA LATINA:  
INFRAESTRUCTURA, SERVICIOS Y SUSTENTABILIDAD**



# Nota Introductoria

---

Pedro Pírez<sup>1</sup>

Los estudios de la urbanización popular en América Latina han destinado siempre una casi exclusiva atención a las problemática del suelo y la vivienda y, gran medida, a los procesos de producción fuera del mercado, por parte de los mismos pobladores (autoproducción) en procesos de diferente nivel de organización. Sin lugar a dudas ello obedece a una clara prioridad tanto conceptual como particularmente política: no hay posibilidad de inserción en la ciudad si no se resuelve el modo de acceder al suelo y, luego, conseguir el conjunto de condiciones que hacen a su urbanización.

Esos estudios, al mismo tiempo, se dedicaron a analizar las condiciones y modalidades por medio de las cuales los sectores populares de las ciudades de América Latina han resuelto esos dos problemas centrales: acceso al suelo y la vivienda. Más allá de las diferentes denominaciones con las que se han definido los procesos de producción popular de la urbanización, sintetizados muchas veces como la “producción social del hábitat”, la temática, de manera independiente de los tratamientos concretos que ha recibido, forma parte de una cuestión que se está volviendo central en los estudios sobre la urbanización en nuestras sociedades. Podríamos pensar que actualmente se está repensando esas cuestiones al vincularlas por una parte con el derecho a la ciudad y, por la otra con la tendencia a la plena mercantilización que existe en las sociedades capitalistas actuales y, en tercer lugar, con las modalidades históricas de ejercicio de la pro-

---

1 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Universidad de Buenos Aires.

piedad privada del suelo. Mercantilización y propiedad del suelo (y así del medio construido) que van juntas en el desarrollo de la urbanización capitalista. La propiedad es condición para la consolidación de la definición capitalista de la producción mercantilizada del medio urbano. En la medida que los bienes así producidos no son reproducibles, es el dominio jurídico sobre ellos lo que permite transmitirlos y enajenarlos libremente (Jaramillo, 2010:89).

La producción del espacio urbano se vuelve tanto producción de los soportes físicos de la sociedad urbana, como producción de esa sociedad misma que, por su parte, es la que los produce. En suma, actores sociales, sus lógicas diferentes y en muchos casos contradictorias, procesos de producción de naturaleza económica y política, y territorios de interrelación. En ese núcleo temático se proponen los intentos de conocer y, con esa base, las tentativas de actuar.

De alguna manera esa perspectiva coloca a la cuestión de la urbanización popular en un núcleo central que se refiere a los procesos históricos de urbanización. Esto es, a los procesos por medio de los cuales, en sociedades particulares y en tiempos determinados, la población (en sus diferentes grupos socioeconómicos y clases) y las actividades ocupan el territorio y construyen los elementos materiales que soportan su reproducción. Reproducción del capital y de la fuerza de trabajo, reproducción de la población en general, sea o no fuerza de trabajo (Pérez, 2013).

Los trabajos que se están realizando sobre las realidades urbanas de nuestra región, en la perspectiva del derecho a la ciudad y, teniendo en cuenta, los grupos sociales excluidos de su ejercicio, van integrando las diferentes dimensiones en las que es posible pensar la totalidad de la ciudad como objeto producido por sociedades particulares y como momento de su reproducción. Las temáticas se muestran cada vez más integradas y a la vez señalan algunas cuestiones centrales o básicas para su comprensión. Así, los procesos sociales relativos a la *producción* de suelo urbano, desde la disponibilidad de tierra, pasando por las condiciones para su habilitación y para el acceso de quienes no logran comprarlo mercantilmente. Procesos que integran a los actores urbanos más diversos, que introducen intereses y/o necesidades distintas y aún contradictorias, y de cuya articulación depende, como resultado final, la configuración de ciudades

más o menos incluyentes. Las últimas décadas, con el predominio de orientaciones definidas por la reestructuración neoliberal, han marcado una clara tendencia de reversión de las, si bien limitadas, democratizaciones de los bienes urbanos en nuestras sociedades, por una consolidación del poder de clase y de la subordinación de la producción de la ciudad a la acumulación económica, en gran medida por medio de procesos de remercatilización y privatización.

Las ponencias presentadas en Caracas, que se recogen en este capítulo, traen a la discusión realidades diferentes, tanto nacionales como fundamentalmente urbanas. Así, situaciones pertinentes son estudiadas en Bogotá, Córdoba (Argentina), Río de Janeiro, Santiago de Chile y San José de Costa Rica. Se muestran las relaciones entre diferentes grupos sociales, predominantemente parte de los sectores populares,<sup>2</sup> de las que resultan efectos respecto de la configuración de los medios urbanos para su reproducción: suelo, viviendas, infraestructuras y servicios. Por otra parte, estos trabajos, de una u otra manera, apuntan sobre la cuestión clave de la relación entre el conocer y el actuar.

## Bibliografía

- Jaramillo, Samuel (2010): *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, (Bogotá: Universidad de los Andes).
- Pérez, Pedro (2013) “La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina” en *Andamios* Vol. 10, No. 22, pp. 4567.

---

2 Entendiendo por tales, de manera simplificada, aquellas familias que no logran reproducirse dentro de los procesos mercantiles.



# Los puentes de Barrio Nuevo: criterios de desempeño como herramienta para el mejoramiento urbano de un barrio autoconstruido

---

Laura Paniagua Arguedas<sup>1</sup>

## Introducción

Este artículo presenta algunos resultados de la investigación *Mejoramiento del hábitat popular: una propuesta para Barrio Nuevo de Curridabat, un barrio autoconstruido*, realizada como trabajo final en la Maestría en Vivienda y Equipamiento Social, del Posgrado en Arquitectura de la Universidad de Costa Rica. La investigación tuvo lugar en el año 2012, pero es parte de un proceso llevado a cabo en conjunto con la comunidad a través de tres años de trabajo, consultas y observación, y da cuenta de los aprendizajes sobre urbanismo popular.

En el proceso de investigación se elaboró una propuesta de mejoramiento urbano a partir del trabajo con la comunidad. Se aporta a la discusión sobre la necesidad presente en Centroamérica de políti-

---

1 Es docente e investigadora. Costarricense. Socióloga. Magíster en Vivienda y Equipamiento Social del Posgrado en Arquitectura de la Universidad de Costa Rica. Trabaja como docente e investigadora en el Instituto de Investigaciones Sociales, en la Escuela de Arquitectura y la Escuela de Sociología de la Universidad de Costa Rica. Coordina el proyecto de Trabajo Comunal Promoción de una cultura de respeto y solidaridad en el contexto de las migraciones en Costa Rica (2009-2015).

cas públicas locales sobre hábitat, basadas en el urbanismo popular, como una forma de aportar a la transformación e inclusión social. El centro de los planteamientos es el diseño a través de *criterios de desempeño*, mismos que se posicionan frente a las normativas urbanísticas prescriptivas y respetando los procesos de urbanización popular. El análisis busca generar propuestas de articulación en los traumas urbanos (Jáuregui, 2004) que presenta este segmento de la ciudad. Con base en los principios de la Estrategias de Articulación Urbana (Jáuregui, 2007a y 2007b) se establece un proceso de escucha a las demandas, lo cual se traduce en la participación de la población involucrada en la formulación del conjunto de propuestas que compone el proyecto, además, se establece como meta de las intervenciones, la solidaridad, el sentido de comunidad y el derecho al espacio urbano de las poblaciones que viven en los barrios autoconstruidos; además, incorpora la concepción del espacio en función de las necesidades y prácticas sociales de los habitantes.

Este trabajo retoma, además, los aprendizajes recuperados en el Seminario-taller: Barrios para la gente. Políticas locales sobre vivienda y hábitat con enfoque de género y de gestión del riesgo en Centroamérica, que tuvo lugar en 2012 en la Universidad de Costa Rica con el apoyo del Grupo de Trabajo Hábitat popular e inclusión social del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) (Paniagua y Salgado, 2013).

La ubicación de los asentamientos en las ciudades obedece a un posicionamiento estratégico. El acceso a los servicios de transporte, agua, electricidad y el empleo son el motivo principal para permanecer en lugares que, en ocasiones, presentan zonas de riesgo. La forma de conectarse a estos servicios está mediada por estructuras que vehiculizan la resistencia a la exclusión de la ciudad.

Barrio Nuevo es un barrio autoconstruido cuyo origen se ubica en el año 1991 (MIVAH, 2005) a partir de una toma de tierras a orillas del Río María Aguilar en el cantón Curridabat; las personas realizaron la ocupación de forma dispersa. Con el tiempo se incrementó considerablemente el número de familias y viviendas. La lucha contra la exclusión del espacio urbano se encuentra en el origen de esta comunidad. El caso presenta tres retos fundamentales que son de carácter político:

- La situación de posesión, pero no reconocimiento de la tenencia de la tierra.
- La necesidad de una organización fortalecida e inscrita.
- La urgencia de voluntad política para construir una estrategia de atención.

El terreno pertenece a una persona que no está interesada en negociar ni buscar alternativas a la situación actual. Tampoco ha realizado gestiones para solicitar el desalojo. Sin embargo, ha crecido un barrio consolidado que enfrenta la exclusión social, al no serles reconocidos derechos como la vivienda y la seguridad, frente al riesgo y el acceso a la ciudad.

Barrio Nuevo constituye en sí una frontera, pues se encuentra en una zona limítrofe entre los barrios San Francisco, Curridabat y Zapote. Ubicado en la microcuenca del Río María Aguilar (Collado et al., 2013), está a las espaldas del barrio María Auxiliadora y posee una entrada por calle pública que lo conecta con San Francisco, la cual atraviesa una zona industrial y es bastante solitaria, no apta para la circulación de niños y niñas en su camino a la escuela. La otra salida es hacia Curridabat, a través de una vivienda donde se cobra “un peaje” (de 100 colones o US\$ 0.25) y la otra entrada es a través de un puente en mal estado que conecta con Zapote. Tiene como límites: al Norte el Río María Aguilar, el Centro Comercial Multiplaza del Este y la Urbanización Las Rosas; al Sur el Barrio María Auxiliadora y el Barrio San José. Este pequeño espacio brinda una mirada sobre lo que es Centro América hoy.

Formado por familias de la clase trabajadora, con una parte de la población en condiciones de empobrecimiento, constituye un barrio con una dinámica urbana marcada por la resistencia a la exclusión, el olvido institucional y las dificultades organizativas.

Actualmente, el asentamiento está conformado por aproximadamente 255 viviendas, en las que habitan poco más de 887 personas. La comunidad se encuentra formada por un 50.1% de hombres y un 49.8% de mujeres. Por su parte, se una comunidad binacional, pues cuenta con 50.8% de costarricenses y un 48.9% de nicaragüenses, el principal grupo migrante internacional en el país. Las personas en Barrio Nuevo se dedican predominantemente a la construcción,

trabajo doméstico y de limpieza, seguridad privada, estudio, ventas, reciclaje, jardinería, oficinas, fábricas y otros servicios. La mayor parte se emplea en el sector informal de la economía, con ello enfrenta bajos salarios y mínimo reconocimiento de derechos.

La presencia de población migrante en condición irregular o indocumentada (que ronda 1/3 parte de la población migrante) plantea el reto de cómo atender a las necesidades de vivienda y al derecho a un hábitat digno para esta población, en concordancia con los derechos fundamentales. Para ello se debe tener en cuenta que se trata de un grupo de personas que realiza grandes aportes a la economía del país, que presenta serias dificultades económicas para documentarse y son familiares, padres y madres, hermanos y hermanas de niños y niñas costarricenses.

Barrio Nuevo es un asentamiento consolidado ubicado en un lugar estratégico para la sobrevivencia, con fácil acceso al comercio, trabajo y servicios. Es un espacio de frontera históricamente abandonado por los gobiernos locales. La percepción comunal se asocia a vivir en una “tierra de nadie: ni de un lado ni del otro”. La comunidad suele participar poco en las actividades que son convocadas por instituciones y por los mismos vecinos; a ello se suma que no existe un lugar de reunión comunal, lo cual dificulta la percepción del barrio como uno solo y el espacio para el diálogo.

En el barrio se presentan varios factores naturales y antrópicos de amenaza para la sobrevivencia de la comunidad: ubicación de viviendas sobre el cauce del río y cerca del mismo, deslizamientos, mal manejo de desechos sólidos y de aguas servidas, venta y consumo de drogas. Por eso, una parte importante de la población requiere ser reubicada pues habita zonas de riesgo; se estima que son alrededor de 76 familias las que viven esta situación.

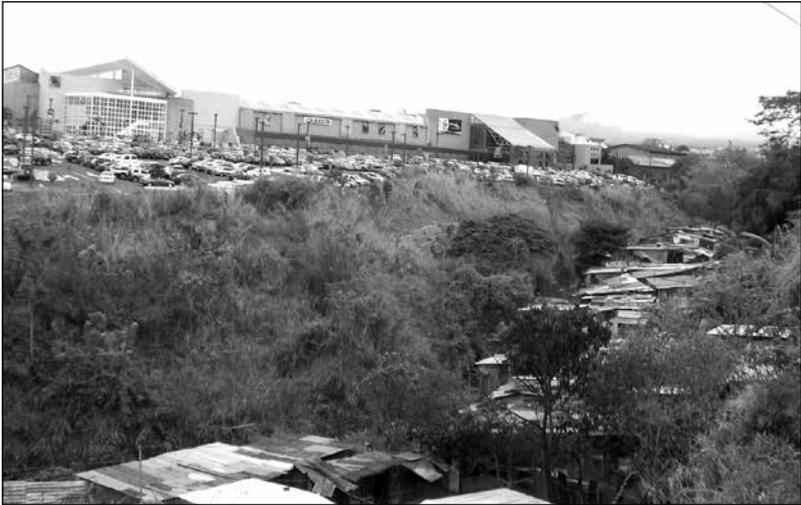
La topografía de la zona es quebrada y se requieren soluciones arquitectónicas que respondan a las necesidades de la población así como a sus características culturales. Es un asentamiento con fragmentación socio-espacial: existen diferenciaciones entre el “arriba” y el “abajo”, el “afuera” y el “fondo” y, entre “propietarios” e “inquilinos”. La fragmentación socio-espacial contribuye a deslegitimar la organización comunal, conformada predominantemente por representantes de la zona identificada como “arriba”.

La población migrante indocumentada, aunque es un número reducido de personas, presenta la necesidad de vivienda y de oportunidades al igual que la población costarricense y residente, sin embargo, esta situación plantea un reto en la atención pues el sistema institucional formal hace inviable cualquier alternativa para estas familias generando mayor exclusión social.

Se plantea que la oferta de vivienda en alquiler para familias y personas solas debe ser contemplada en la propuesta, pues gran cantidad de familias tienen como ésta su posibilidad prioritaria, con la oportunidad de trasladarse a otro sitio si así lo requieren.

Otro aspecto a tomar en cuenta para las propuestas de mejoramiento urbano es que existe una amplia riqueza de elementos paisajísticos presentes en la zona. Algunas vecinas acostumbran sembrar plantas y árboles frutales en los alrededores de sus viviendas, tanto en espacios de patio o jardín como en zonas comunales, como los bordes de aceras y calles.

Fotografía N° 1  
Barrio Nuevo de Curridabat



Fuente: Elaboración propia.

## Metodología para la articulación urbanística y social

La investigación que ha dado origen a este artículo pone sobre la mesa la discusión sobre la importancia de la planificación urbana, pero desde una perspectiva crítica:

La planificación urbana se ha devenido en un proceso fundamentalmente burocrático simplemente encargado de regular el uso del suelo para hacer frente al crecimiento, al tiempo que es retada a confrontarse con un escenario neoliberal que pone en crisis el estado de bienestar con procesos de fragmentación, desregulación, privatización de los servicios públicos, la escalada diversificación de necesidades de una sociedad en red y los retos que supone las políticas medioambientales (Boelens, 2009).

El sociólogo Alberto Rojas (2012), de amplia experiencia en el trabajo con comunidades y en temas urbanos brindó orientaciones centrales para la investigación. Se trata de preguntas metodológicas para aproximarse a la vida cotidiana de la población de Barrio Nuevo, a las necesidades sentidas por la comunidad, con las cuales se facilitó la identificación de las problemáticas comunales y la construcción conjunta de los proyectos. A continuación se recuperan estos ejes de indagación (Rojas, 2012):

- Esclarecer la identidad: ¿Qué nos une? ¿Cuál es la identidad? ¿Dónde están los lazos? ¿Qué nos puede llegar a unir? ¿Cuáles son nuestras necesidades de espacio, vivienda y productivas? Conectarse consigo mismos.
- *Competencias*: Identificar las existentes. Grupos que se disputan espacio y poder. Proyectos ya realizados que se pueden evaluar críticamente (puente, acera, intervenciones paisajísticas). Generar nuevas competencias.
- *Reconocer las necesidades y visualizarlas (identificarlas con claridad*: Necesidades reconocidas. Necesidades por reconocer. ¿Qué se puede atender? ¿Cómo podemos convertir las necesidades en propuestas y en proyectos viables?

- *Motivar la imaginación:* Comprender vinculación: necesidad-derecho-responsabilidad. ¿Qué queremos hacer con el barrio? ¿Cómo deseamos que sea el barrio? ¿Cómo construir estrategias? ¿Cómo demandar los derechos? Ir a tocar puertas. Estrategia política. ¿Qué puertas tocar? ¿Qué podemos alcanzar por medio de qué estrategia? La gente puede gestar cosas más allá de los líderes. ¿Quién y cómo dar seguimiento a proyectos?

Fotografía N° 2

Vecinos y vecinas en talleres de discusión



Fuente: tomado de Paniagua (2013).

A estos elementos mencionados se suma la metodología propuesta por Jáuregui refiere a las Estrategias de Articulación Urbana. Lo que se persigue, en pocas palabras, es que al ser “la ciudad *lugar y flujo*, se trata de articular el espacio de los lugares con el espacio de los flujos” (Jáuregui, 2008). Para Jáuregui (2004a) las ciudades latino-

mericanas se encuentran divididas entre sectores formales e informales; los primeros, corresponden a las partes reconocidas oficialmente, abastecidas de servicios. Los sectores informales son aquellos hacia los cuales no existe un reconocimiento institucional, la atención del Estado ni el abastecimiento de servicios como en el resto de la ciudad.

Entonces, partiendo de esa división se plantea una metodología para trabajar con los barrios autoconstruidos: “a partir de una comprensión de los problemas físicos, sociales, ambientales y de seguridad ciudadana, buscando puntos de articulación entre los dos sectores” (Jáuregui, 2004), es decir, entre el sistema de lugares y el sistema de los flujos.

A pesar de que existan sectores “formales” e “informales”, este autor sostiene que en la vida de la ciudad dichos sectores se encuentran en contacto e interactúan intensamente, por medio de conexiones físicas y lazos culturales y económicos. “Estas conexiones brindan oportunidades a la población del barrio marginal a participar más plenamente en la vida social, económica y cultural” (Jáuregui, 2004).

Identificar estas conexiones y sus potencialidades es una de las tareas más importantes de esta metodología ya que las propuestas son “intervenciones dirigidas a la creación o fortalecimiento de conexiones entre los sectores formales e informales” (Jáuregui, 2004). En síntesis, se busca potenciar las conexiones, no las fronteras:

Buscando puntos de articulación, de conexión, de amalgama; buscando crear una trama; “entramar”. Conectando las centralidades, creando otras nuevas, buscando la sostenibilidad de las intervenciones (Jáuregui, 2004).

Un elemento central de la metodología propuesta por Jáuregui refiere a que las intervenciones urbanas fortalezcan lo colectivo, pues a la vez que se mejoran las condiciones de vida en el barrio y su acceso a los servicios, se busca una mayor participación de la población en la vida urbana.

Para realizar las obras necesarias para generar equipamientos, vivienda nueva e infraestructura en los barrios, y principalmente para salvar los riesgos ambientales, puede requerirse de reubicación, especialmente en los lugares propensos a inundaciones y deslizamientos, en general aquellos que enfrentan riesgo. La clave en estos casos es

que las familias sean reubicadas dentro del mismo barrio, o muy cerca del mismo, para evitar fracturas en la vida social y económica de estas personas y de la ciudad.

Como señala el autor, la complejidad de estas tareas involucran elementos éticos, políticos, técnicos y económicos, por eso es fundamental la conformación de equipos interdisciplinarios y la coordinación con las instituciones y organizaciones que administran el poder en cada zona.

El análisis de la estructura de cada lugar, manteniendo un diálogo con los habitantes, es por eso la base para la toma de decisiones que implican una consideración cuidadosa de la relación territorio productivo-capital social y la detección de potenciales, interceptados con los factores geo-bio-ambientales, buscando la resubjetivización del lugar. Análisis y escuchas que deben ser hechas con extrema sensibilidad a las condiciones existentes, cuando se maneja la evaluación de la relación costo-beneficios (Jáuregui, 2008).

En síntesis, el proceso implica un cambio en las perspectivas tradicionales de abordaje de los programas de mejoramiento, pues implica un respeto a lo que ya existe, que fue construido desde el urbanismo “formal” y el popular: No es tanto de lo nuevo de lo que se necesita, sino más bien de agregar valor a lo existente, de transformarlo potencializándolo. De rearticular las centralidades reconfigurando las conectividades, materiales e inmateriales, reales y simbólicas (Jáuregui, 2008).

De esta manera se llega a la propuesta de un urbanismo desde los barrios autoconstruidos. Jáuregui establece cinco principios del urbanismo de lo informal (Jáuregui, 2004), a saber:

1. *Pensar lo urbano a través de la lógica de la ciudad informal*: es responder a las principales “urgencias” buscando sus correlaciones y programando las acciones según un calendario común.
2. *Aceptar la combinación de estrategias*: repensar la urbanidad en el sentido tradicional del término, respetando algunas reglas mínimas de orientación y de ordenamiento.
3. *Estimular la participación*: posicionar el “espíritu de la calle”, que permite valorizar, en efecto, los usos, las soluciones, las expectativas de los habitantes.

4. *Valorizar los espacios no-jerárquicos*: el espacio residual de los procesos de ocupación informal es reconfigurado sin cesar. Presenta un nivel elevado de adaptabilidad. Las formas específicas de ocupación de las parcelas y de aprovisionamiento de servicios y de infraestructuras, substituyen las tradicionales jerarquías espaciales que actúan en la ciudad formal.

5. *Reconfigurar las centralidades*: implica el reconocimiento de los modos de uso actual del territorio y su reorganización a partir de la introducción de nuevos “atractores” de vida urbana”.

## **Diseñar a partir de criterios de desempeño**

Daniel Morgan (2008) propone los criterios de desempeño como directrices de diseño. Según señala este autor, los reglamentos tradicionales o normativos de construcción y urbanización han demostrado ser ineficaces como instrumentos de control de calidad de los espacios públicos y privados en los proyectos de interés social. Además de dicha problemática, el seguir las normas impuestas implica altos costos para los proyectos y, las directrices evidencian una marcada indiferencia hacia las problemáticas económicas, sociales y culturales de los futuros habitantes. Con ello las normativas “se convierten en obstáculos, en vez de herramientas, para el desarrollo social” (Morgan, 2008).

En el análisis de estas problemáticas, Morgan apunta que en la normativa también se da la imposición de imaginarios provenientes de otros sectores sociales y que no necesariamente se responde a las características de la cotidianidad de los habitantes a los cuales se atiende con los proyectos construidos. En ese sentido:

El diseño de las calles, que constituyen cuantitativamente la mayor parte del espacio público, obedece exclusivamente al objetivo de facilitar el movimiento rápido de los vehículos. Si existe conciencia del papel de las calles como facilitadoras de contacto social, no es evidente en la imagen física que presentan estos espacios. De hecho, el diseño físico de las calles, dictado por las normas de urbanización, hace que el vehículo, aun cuando no esté presente, domine estos espacios (Morgan, 2005: 21).

Morgan plantea la aplicación de criterios de desempeño para sustituir las normas prescriptivas existentes, lo cual debe contemplar dos condiciones básicas (Morgan, 2008):

- El costo de construcción de los elementos de urbanización, para conjuntos de vivienda de interés social, debe ser lo más bajo posible.
- El espacio público de las urbanizaciones de interés social debe ser útil para sus habitantes. Su diseño, por lo tanto, debe ser congruente con las necesidades y los patrones de uso del espacio público exhibidos por las familias de bajos ingresos.

Este planteamiento se realiza tomando en cuenta que “los procesos de diseño en contextos físicos en los cuales es difícil o imposible cumplir con normas urbanísticas y constructivas “normales” exigen maneras creativas para lograr las condiciones específicas del entorno que los habitantes deben disfrutar” (Morgan, 2008). De esto se desprende una activa participación de los habitantes en las decisiones “sobre las maneras alternativas de alcanzar estas condiciones porque son ellos quienes disfrutarán, o soportarán, el resultado de esas decisiones” (Morgan, 2008).

Se propone entonces construir a partir de criterios de desempeño, considerando que (Morgan, 2008):

- Se definen las condiciones cualitativas que se desean para un asentamiento.
- Las directrices de diseño se basan en esas condiciones.
- El diseñador busca, junto con los habitantes, la mejor manera de alcanzar estos objetivos.

Esta perspectiva desafía la idea tradicional de diseño, tanto práctica como ideológicamente. A nivel práctico, no es el diseñador, el arquitecto o urbanista quien decide y crea el proyecto de mejoramiento. A nivel ideológico, no es un ente externo, “académico” o “técnico” quien toma las decisiones de diseño. Es, entonces, la población que vive, usa, siente y necesita el espacio con ciertas características quien define qué va, dónde y cómo.

La perspectiva de los criterios de desempeño implica, además, dar un lugar a los saberes y vivencias de los habitantes de los asentamientos, que conocen su realidad y necesidades mejor que nadie.

Esta propuesta, además, desafía la noción tradicional de Estado, pues por una parte reconoce su papel central en la regulación de elementos urbanísticos y a la vez le exige a la normativa, la flexibilidad suficiente para tener en cuenta las particularidades contextuales. Se establece la urgencia de tomar en cuenta que la normativa no puede aplicarse como “un molde” para todos los espacios y realidades, ya que se tiene en cuenta que se requieren soluciones específicas adecuadas a las características socioculturales y físicas de las comunidades. De esta manera las directrices serían construidas y negociadas, no predispuestas vía reglamento. Por eso:

La posibilidad de adoptar normas específicas para proyectos de mejoramiento de barrios, entonces, no puede implementarse en ausencia de un marco regulador que defina claramente quiénes son los encargados de desarrollar las normas para este tipo de proyecto, quienes tendrían la potestad de aprobar o reprobarlas y con qué criterios aprobarían o reprobarían. [...] Sin embargo, este debate no puede llevarse a cabo en un vacío. Exige, como requisito previo, una definición clara de las condiciones cualitativas de privacidad, seguridad, accesibilidad, salubridad, iluminación y ventilación requeridas por la población, como marco para este debate (Morgan, 2008).

En este sentido, los proyectos de mejoramiento de barrios requieren de directrices flexibles basadas en criterios de desempeño como condición imprescindible para su regulación e implementación, que tengan en cuenta a los desarrolladores del proyecto, las autoridades municipales y los vecinos y vecinas del barrio. De esta forma: “El uso de directrices de diseño basadas en criterios de desempeño permitiría la implementación de proyectos con costos más bajos, más inclusivos, con mayor participación ciudadana y con características espaciales acordes con las necesidades y patrones de vida cotidiana de los habitantes” (Morgan, 2008).

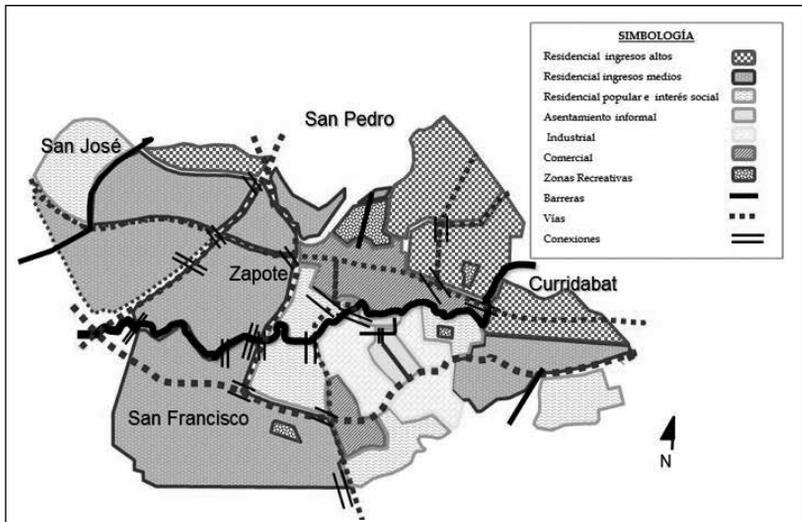
### ***Los puentes de Barrio Nuevo***

El sistema de lugares en el cual se ubica Barrio Nuevo presenta una conectividad muy alta, propiciada por una red de caminos, que se distribuye en carreteras de alto tránsito, calles vecinales y pasos peatonales, esto puede verse en la Ilustración N° 3.

Las barreras presentes en el sistema corresponden principalmente a elementos naturales que afectan la conectividad. En ese sentido la principal barrera es el río que divide al Sistema en dos segmentos, uno al Norte y otro al Sur.

Otra barrera natural la constituyen unas montañas pequeñas ubicadas en la zona, algunas de las cuales están cubiertas con vegetación y constituyen un espacio de difícil o nulo acceso. Existen unas barreras artificiales que corresponden a muros cerrados en los cuales se impide el paso, que la mirada pueda visualizar el paisaje y el contacto con el otro lado.

Esquema N° 3  
Sistema de lugares y conexiones, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Paniagua (2013).

Otra barrera, pero artificial, la constituyen las carreteras de alto tránsito, en el caso de este sistema en una de sus secciones le atraviesa la ruta 39, una vía principal de la Red Nacional. Ésta es parte de la circunvalación y comunica la rotonda de las Garantías Sociales con la de la Y Griega. La carretera divide sectores altamente

diferenciados, barrios y residenciales con historia, forma y conformación social muy distintos.

Una parte central del sistema de conectividad lo constituye una red de pequeños puentes que se encuentran a lo largo del Río María Aguilar, tanto vehiculares como peatonales. Es decir, el puente que comunica Barrio Nuevo con Zapote forma parte de una serie de vinculaciones preexistentes, muchas de ellas de carácter peatonal, que han facilitado la conexión entre los diferentes barrios ubicados a ambos lados del río.

#### Fotografías N° 4



1



2

#### Barrios

- 1) y 2) La Alborada - San Francisco
- 3) San Sebastián - Luna Park
- 4) Coopeguaria - Moreno Cañas
- 5) San Cayetano - Lotes Monjito
- 6) Quesada Durán - San Francisco
- 7) Zapote - San Francisco
- 8) La Gloria - Calle Montoya



3



4



5



6



7



8

Fuente: Elaboración propia, 2012 a partir de la información de Paniagua (2013).

Algunos vecinos y vecinas muestran disconformidad cuando los puentes peatonales son utilizados por motos. En la observación

realizada, fue relevante constatar el paso de personas con bicicletas y coches para bebé, así como otras que llevaban paquetes y mercadería. Durante el corto tiempo en el cual se visitó cada uno de los puentes fue posible observar el intenso uso que le dan quienes habitan estos barrios.

El puente ubicado entre La Alborada y San Francisco presenta un modelo bastante llamativo y es una experiencia de intervención urbana enriquecedora. En los alrededores de este puente se encuentra una zona de juegos, con una cancha de baloncesto, posee una caseta para vigilancia policial, árboles y plantas ornamentales e iluminación durante la noche.

Otro de los puentes presenta una estructura muy llamativa, hecho completamente con rampa, permitiendo el paso de sillas de ruedas, coches y bicicletas. Es el puente ubicado entre Quesada Durán y San Francisco, que posee, además, un muro de gaviones para contener uno de las márgenes del río.

El 3 de octubre de 2010 la comunidad de Barrio Nuevo perdió el puente, que constituye su principal vía de salida y conexión con la escuela, el colegio, los lugares de estudio y trabajo, así como los centros de salud. Para asistir a la Escuela Napoleón Quesada, a la que van casi todos los niños y niñas, la ruta es a través del puente mencionado. El puente es la principal entrada y salida de las personas de Barrio Nuevo. La pérdida del mismo ha sido un tema de preocupación para la Asociación de vecinos y vecinas y la población que habita el lugar.

Debido a las fuertes lluvias y al robo de los cables de tensión, las bases cedieron y el puente se quebró a la mitad. Los vecinos retiraron la estructura y colocaron sobre el río una de las bases para permitir el paso. La caída del puente significó una marcada situación de aislamiento, ya que la vida de Barrio Nuevo gira en torno a Zapote y Curridabat, por lo cual el puente es fundamental para su sobrevivencia.

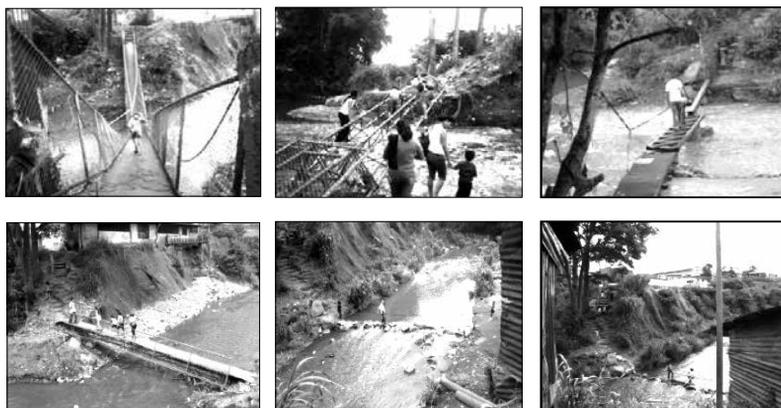
Durante mucho tiempo los vecinos y vecinas utilizaron las piedras y una que otra estructura improvisada para atravesar el río. Los niños, niñas y adolescentes que iban a la escuela o el colegio vivían una situación de grave peligro al atravesar el río “de piedra en piedra”, poniéndose en riesgo cuando el cauce crecía con las lluvias y algunos habitantes cayeron a las contaminadas aguas sufriendo en-

fermedades. Como bien es conocido, el aislamiento aumenta el riesgo social, principalmente para las poblaciones más vulnerables como son adolescentes, niños y niñas.

Algunos medios de prensa presentaron la situación del barrio. La posición de las instituciones estatales es de no realizar ningún tipo de intervención en el lugar dado el carácter privado del terreno en el cual está ubicado el barrio. El único apoyo institucional se dio posteriormente al fuerte invierno de 2010, con la coordinación con la Comisión Nacional de Riesgo y Atención de Emergencias (CNE) para la limpieza del cauce del río.

Las vecinas y vecinos buscaron la gestión de diferentes propuestas para el puente. Consiguieron algunos planos donados para la construcción del mismo, uno elaborado por un ingeniero y otro por unos estudiantes del Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC) (Álvarez et al., 2011).

Fotografías N° 5  
Problemática de la caída del puente en Barrio Nuevo, 2010- 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Paniagua (2013).

Una última lucha emprendida por los vecinos y vecinas fue con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). A dicha instancia presentaron la solicitud de atención a la emergencia que enfrentaban con el puente. Se realizaron múltiples reuniones, tanto

en la Universidad de Costa Rica como en el Ministerio para discutir sobre las posibilidades de dar una solución a largo plazo a la situación comunal. El personal del MOPT visitó la comunidad, tomaron mediciones topográficas y realizaron promesas sobre la atención al puente. Según comentaron los funcionarios, existen experiencias previas de trabajo de comunidades en la construcción de puentes, en las cuales los habitantes aportaban la mano de obra y el MOPT los materiales, mismos que eran donados a las Asociaciones de Desarrollo. Sin embargo, el MOPT remitió a la municipalidad la problemática del puente volviendo a un punto muerto.

Un grupo de trabajo de la Universidad de Costa Rica en conjunto con la Asociación de vecinos y vecinas gestionó una donación de materiales de desecho por parte de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, para la construcción de un puente provisional. Con ello fue posible construir un puente provisional que se mantiene desde febrero de 2012 y hasta la fecha, el mismo es bastante inestable y ha sufrido un amplio deterioro por el uso intensivo que tiene. Los vecinos y vecinas le han realizado reparaciones, utilizando madera y trozos de cable para los tensores. La situación en la microcuenca implica necesariamente una estabilización de las márgenes del río y la intervención sobre los factores que están generando deterioro en las condiciones ambientales de la zona: aumento de la urbanización en las zonas altas de la microcuenca, la impermeabilización de los suelos, el aumento de precipitación y, por tanto, de escorrentías -en cantidad y velocidad- hacia el cauce, entre otros factores. Estos elementos requieren de la intervención de múltiples instituciones estatales, del Municipio y de la comunidad. Sin embargo, no existe un compromiso político consolidado al respecto.

Al no existir un reconocimiento institucional de la tenencia de la propiedad por parte de sus habitantes, con documentos que la certifiquen, y al ser un terreno de un “dueño privado”, se argumentó que no había posibilidades de apoyar a la comunidad.

Ante este panorama se discutieron con las personas interesadas en la comunidad alguna salida, entre ellas algunas de carácter legal, sin embargo, por los altos costos que conlleva el pago de la asesoría legal, las personas desistieron de emplear este tipo de mecanismos para atender la situación.

Como ha sido narrado anteriormente, la complejidad imperante en la dificultad con el paso llevó a varios vecinos y vecinas a proponer soluciones, mismas que dirigían hacia una conclusión: la solución va a venir únicamente de las acciones gestionadas por las personas mismas que habitan el barrio.

Fotografía N° 6  
Puente en su estado actual



Fuente: Elaboración propia, 19 de mayo de 2013.

## Plan de Mejoramiento Urbano para Barrio Nuevo

La propuesta de Mejoramiento Urbano para Barrio Nuevo se compone de proyectos en tres grandes áreas: accesos, caminos y espacios de encuentro. A partir de los resultados del diagnóstico socioespacial se plantearon premisas, lineamientos y proyectos con sus respectivos criterios de desempeño, dado que la propuesta de Mejoramiento se fundamenta en la escucha de las necesidades de la comunidad. Se establecieron en total diez proyectos para trabajar en los requerimientos socio-espaciales que las personas que habitan en la comunidad señalaron como preponderantes (Paniagua, 2013). Para efectos del presente artículo se dará énfasis a los tres primeros proyectos, que tienen que ver con los accesos, como ejemplo del uso de los criterios de desempeño para el diseño y el mejoramiento urbano.

En atención a las dificultades que presenta Barrio Nuevo con respecto a la conexión con la ciudad, las personas de la comunidad identifican el mejoramiento de los accesos como un proyecto esencial para mejorar su vida cotidiana.

Al hablar de accesos se identifican varios proyectos: la entrada a la comunidad desde Zapote (Proyecto 1), el puente (Proyecto 2) y el acceso desde San Francisco (Proyecto 3).

El puente poseería una estructura estable que permita la conexión y la movilidad tanto vehicular (en bicicleta y moto) como peatonal. Con ello se busca fortalecer y mejorar las conexiones entre Zapote y Curridabat.

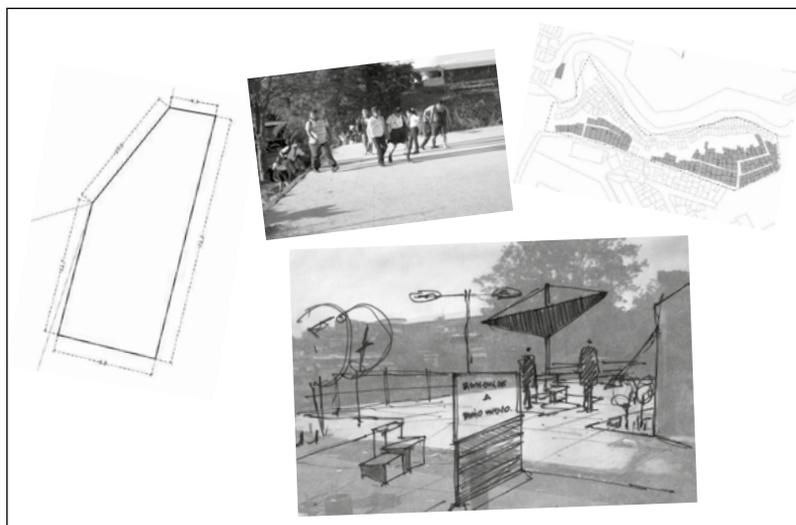
*Lineamiento:* Los accesos deben ser seguros y libres. Se encontrarán bajo el cuidado de la comunidad.

### *Criterios de desempeño generales*

- Lugar de entrada y salida al barrio.
- Son puntos de llegada al barrio, que permiten trasladarse sobre el río, hacia Zapote y a San Francisco. Es decir conectan los barrios a ambos lados del río.
- Disponen de pequeños lugares para sentarse, conversar y descansar.

- Tendrán un sector para sembrar plantas ornamentales y árboles de mediano tamaño que hacen agradable el paso y estancia en el lugar, brindan sombra, frescura, amarre al terreno y belleza a estos puntos.
- Contiene lugares para detenerse, sentarse y protegerse del sol y la lluvia.
- El paso de las personas es posible si van caminando, con muletas, con bastón (de personas mayores y de no videntes), en coche para infantes, en silla de ruedas, en patines y patineta.
- La iluminación permite la realización de actividades sociales tanto de día como de noche.
- Posee elementos que dan iluminación durante la noche que permiten que las personas se puedan observar cuando se acercan.

Esquema N° 2  
Proyecto 1 Acceso principal  
Nombre: Plaza de acceso a Barrio Nuevo



Fuente: Tomado de Paniagua (2013). Diseño: Arq. Isaac Salgado. Diagrama: Jesús Méndez. Foto: Laura Paniagua.

Estos criterios de desempeño generales son interpretados en criterios de desempeño específicos para cada proyecto, como puede observarse en cada uno de los siguientes ejemplos.

*Objetivo:* Dar recibimiento y permitir el control social de la entrada y salida, que articula los bordes del barrio a través de la vinculación con espacios de recreación y encuentro.

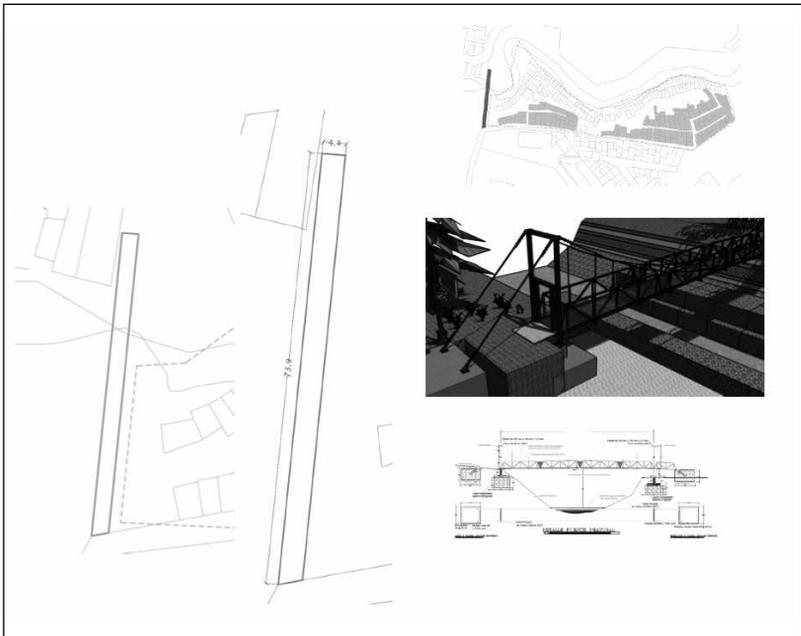
### ***Criterios de desempeño específicos***

- Posee elementos que dan identidad que facilitan la percepción de llegada al barrio.
- Permite únicamente el paso peatonal y con vehículos pequeños (motos, bicicletas).

Esquema N° 3

Proyecto 2 Puente

Nombre: Puente peatonal de Barrio Nuevo



Fuente: Tomado de Paniagua [2013]. Diseño: TEC (Álvarez et al., 2011), diagrama Jesús Méndez.

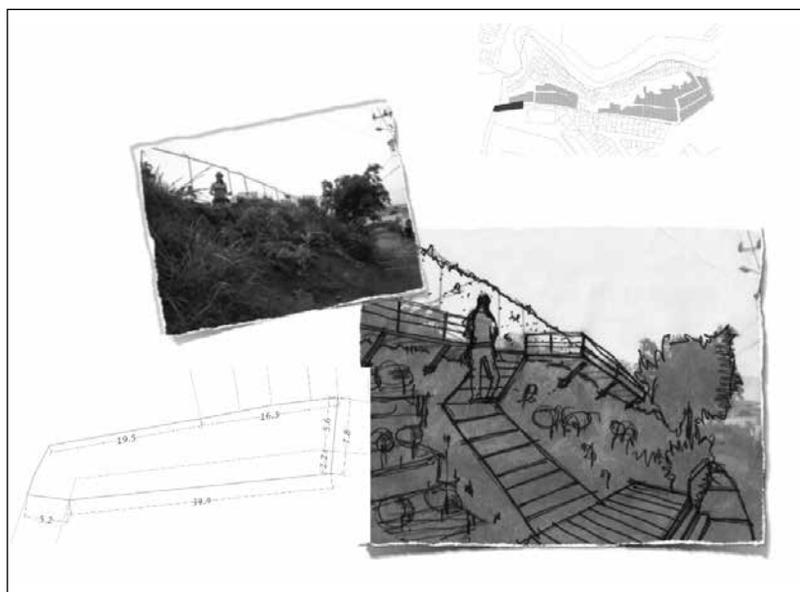
- En situaciones de emergencia permite acercar un vehículo de urgencias al puente.
- Facilita la visibilidad de parte de las y los vecinos que viven cerca y de aquellas personas que usan el espacio
- Con pequeñas intervenciones espaciales promueve el juego y la recreación para población de diferentes edades (niños, niñas, jóvenes, adultas mayores).

*Objetivo:* Permitir la conexión entre barrios, el encuentro y el paso peatonal seguro.

### ***Criterios de desempeño específicos***

- Es una estructura que conecta la comunidad con Barrio Las Rosas y Zapote.

Esquema N° 4  
Proyecto 3 Acceso por calle  
Nombre: Entrada a Barrio Nuevo



Fuente: Tomado de Paniagua (2013). Diseño: Arq. Isaac Salgado. Diagrama: Jesús Méndez. Foto: Laura Paniagua.

- Está hecho para facilitar la continuidad entre dos puntos de Curridabat.
- Las personas que transitan por el punto pueden llegar con facilidad a los barrios.
- Posee un área diferenciada que permite el paso de bicicletas y motocicletas, del lugar de paso de peatones.

*Objetivo:* Brinda un recibimiento al visitante y espacio de interacción y disfrute.

### ***Criterios de desempeño específicos***

- Tiene una continuidad con el paso por el puente que permite trasladarse entre el barrio y San Francisco.
- Espacio que da la bienvenida a la comunidad.
- Asegura el encuentro al inicio del camino para que la gente se pueda sentar o realizar actividades recreativas.

## **A manera de cierre**

Son muchas las vivencias compartidas con la gente de Barrio Nuevo que, al concluir el trabajo realizado desembocan en un cúmulo de hermosas y dolorosas experiencias de aprendizaje.

Las condiciones de Barrio Nuevo, un barrio autoconstruido, sin la titulación de la tierra ni una organización comunal inscrita, presenta un caso de extrema riqueza para comprender la importancia y necesidad de superar las normativas prescriptivas para el mejoramiento integral de barrios. La investigación realizada arroja luces sobre cómo tratar las fronteras y generar propuestas que frenen la ampliación de las desigualdades sociales, para implementarse en Centroamérica.

Es posible afirmar que uno de los resultados más contundentes de todo el proceso emprendido con las personas de Barrio Nuevo ha sido visibilizar la comunidad, su situación y potenciar el acercamiento de la población a realidades distintas. Con las actividades se han movido ideas, sueños y esperanzas. Sin duda alguna, Barrio Nuevo se ha repositionado y hoy se encuentra en otro lugar, bastante diferente

al de hace cinco años. De igual manera, la comunidad se ha ganado un lugar frente a las instituciones, especialmente el gobierno local y la Universidad de Costa Rica. También debe señalarse que a partir del trabajo realizado pudo darse un primer paso en el reconocimiento, dentro y fuera del lugar, que Barrio Nuevo es una sola comunidad y que sus habitantes comparten cualidades y dificultades de un mismo territorio.

En épocas en las que la referencia a los derechos humanos universales se está convirtiendo en un discurso a veces vacío y manipulado para la consecución de votos, es una experiencia inigualable acercarse a la lucha de esta comunidad por la vida, la sobrevivencia y sobreponerse a la segregación.

Las situaciones de vulnerabilidad que enfrentan las comunidades se acrecientan producto del empobrecimiento y de la exclusión a la que una sociedad destina a sus miembros. A pesar de los múltiples esfuerzos que día a día realizan las y los habitantes de Barrio Nuevo, tienen profundas dificultades para acceder a un medio ambiente sano, a zonas para vivir menos expuestas a riesgos y a posibilidades laborales que les permitan mejorar sus condiciones de vida.

Sin embargo, las personas de la comunidad tienen un espíritu de lucha e interés por salir adelante, implementando acciones de limpieza espontáneas, mejorando sus jardines y embelleciendo su entorno utilizando los recursos que logran conseguir, con el ánimo de potenciar transformaciones.

La investigación muestra los importantes vacíos que existen en temas de urbanismo y gestión de ciudad en Costa Rica, a pesar de la existencia de importantes experiencias al respecto. Las mismas deben ser desafiadas por casos extremos como el de Barrio Nuevo, en el cual de la institucionalidad vigente no pueden extraerse posibilidades de acción.

Una de las conclusiones más claras de la investigación fue encontrar que la población de Barrio Nuevo no percibe su situación como un problema de vivienda, sino fundamentalmente de acceso a la tierra y de vulnerabilidad socioambiental. Asimismo, la experiencia con esta comunidad muestra cómo el hábitat popular debe ser respetado si se intenta escuchar sus latidos. Por el contrario, quienes buscan destrozar el espacio antes que transformarlo con la gente que lo habita, gestarán una multiplicidad de problemas socio-espaciales en lugar de mejoras.

Las percepciones del barrio con respecto a las mejoras que puedan darse en el mismo se concentran en temáticas ligadas con la conectividad con la ciudad (el puente y los accesos) que, en su estado actual, les representan serias dificultades para su calidad de vida. Por otra parte la violencia estructural es central como temática, el dinero que se consigue, no alcanza para realizar muchos de los proyectos.

La mayoría de las familias se resiste a cambiar de sitio para vivir, ya que el asentamiento se encuentra en una parte de fácil conexión y abastecida con servicios en la ciudad, lo cual le convierte en un lugar sumamente atractivo para vivir.

Las experiencias internacionales recuperadas en este estudio permiten establecer algunos elementos centrales para los Programas de Mejoramiento de Barrios, a saber:

- La participación, involucramiento y construcción con las comunidades de las propuestas de diseño para sus lugares de vida es central. Los proyectos deben contemplar las necesidades y la cotidianidad de sus habitantes. Este involucramiento debe estar presente en todas las etapas de trabajo y es crucial para el mantenimiento posterior.
- Los proyectos deben ser trabajados con el interés de reconocer los asentamientos como parte de la ciudad y, a la vez, evidenciar la dependencia que el resto de los lugares tiene de sus servicios. Las propuestas no pueden limitarse al territorio de los asentamientos, sino englobar propuestas para amplios sectores de la ciudad.
- Debe predominar la atención en sitio, reducir al máximo las migraciones vinculadas a los proyectos y evitar la reubicación de población en zonas alejadas y escasamente dotadas de servicios y equipamientos, especialmente aquellas distantes de las fuentes de empleo actuales.

De estos elementos se desprende que aunque la investigación presenta una propuesta de Mejoramiento Integral para Barrio Nuevo, la estrategia a seguir para cada uno de los proyectos y las acciones de transformación del hábitat, debe ser construida con las personas de la comunidad, a partir de la atención a situaciones apremiantes como el riesgo ante los desastres.

La propuesta de Mejoramiento Integral para Barrio Nuevo debe articularse con programas nacionales y locales, de atención a las problemáticas ambientales, de riesgo, sociales y educativas.

La principal conclusión de esta investigación en el campo metodológico es que los criterios de desempeño como herramienta para el mejoramiento urbano, y la escucha como principio fundamental, permiten plantear alternativas de trabajo especialmente con aquellas comunidades que no cuentan con una salida dentro de los parámetros institucionales convencionales. Una de las enseñanzas más valiosas que permitió este proceso es la importancia de trabajar a partir de las necesidades sentidas por la población.

Como señalan Artese, Murillo y Schweitzer (2012: 278) lo aquí planteado tiene que ver con “la responsabilidad de las regulaciones urbanas en la construcción del derecho a la ciudad como soporte de la dignidad humana”.

La metodología para la articulación urbanística y social, propuesta por Jorge Mario Jáuregui, presenta una alternativa innovadora para explorar los contextos urbanos complejos. Los elementos que la componen corresponden a una orientación sumamente útil en el estudio de la ciudad y la vida barrial. Según cada contexto urbano, esta metodología puede enriquecerse contemplando realidades diferentes y problemáticas en el hábitat comunes a los barrios.

De existir voluntad política y compromiso de la población de la comunidad y del cantón, un programa de mejoramiento urbano para Barrio Nuevo puede constituirse en una experiencia modelo, que se fundamente en la inclusión social potencializada por la incorporación a la ciudad y el respecto a los derechos humanos.

## Referencias

- Álvarez, Eddie; Montero, Carlos y Fabián Pérez (2011). *Diseño de puente colgante peatonal para la comunidad de Barrio Nuevo, Curridabat. Taller de Diseño CO-5056*. Cartago: Escuela de Ingeniería en Construcción. Instituto Tecnológico de Costa Rica.
- Artese, Gabriel; Murillo, Fernando y Schweitzer, Pablo (2012). “La dignidad humana: ¿responsabilidad urbana? Planeamiento territorial y derecho

- a la ciudad”. En *Cuadernos de vivienda y urbanismo*. Vol. 5, N° 10, julio-diciembre. En <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/4134>, acceso el 15 de febrero 2012.
- Boelens, Luuk (2009). *The urban connection: an actor-relational approach to urban planning*. Rotterdam: 010 Publishers.
- Collado, Alberto; González, Diego; Mayorga, Mariela; Rocha, Esteban y Christian Vargas (2013). *Seminario de graduación: Modelo de renovación barrial para recuperación de cuenca urbana*. San José: Escuela de Arquitectura, Universidad de Costa Rica.
- Jáuregui, Jorge Mario (2004). “Traumas urbanos: «urbanización» fuera de control, «urbanismo explosivo» en América Latina”. Conferencia pronunciada en el marco del debate “Traumas urbanos. La ciudad y los desastres”. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, 7-11 de julio de 2004. En [http://www.cccb.org/rsc\\_gene/jorgejauregui.pdf](http://www.cccb.org/rsc_gene/jorgejauregui.pdf), acceso el 15 de febrero de 2012.
- Jáuregui, Jorge Mario (2007a). “Estrategias de actuación para la articulación urbanística y social de áreas marginales en América Latina”. En <http://epurb.blogspot.com/2011/05/estrategias-de-actuacion-para-la.html>, acceso el 15 de febrero de 2012.
- Jáuregui, Jorge Mario (2007b). *Mejoramiento de barrios*. Presentación. San José, Costa Rica.
- Jáuregui, Jorge Mario (2008). “Economías Informales / Espacios Temporarios”. En *Post-It City*. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona. En <http://www.jauregui.arq.br>, acceso el 15 de enero de 2012.
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) (2005). *Informe sobre la actualización de los asentamientos en precario y tugurio del Gran Área Metropolitana*, San José: MIVAH.
- Morgan, Daniel (2005). “El espacio público en nuestras urbanizaciones de vivienda de interés social”. En *El espacio público en la Costa Rica de finales del siglo XX*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Morgan, Daniel (2008). “Sistemas Normativos para Proyectos de Vivienda de Interés Social Basados en Criterios de Desempeño”. En *AUC Revista de Arquitectura*. Vol. 24-25. Guayaquil: Universidad Católica de Guayaquil. Facultad de Arquitectura y Diseño.
- Paniagua, Laura (2012). “Los puentes de Barrio Nuevo: conexiones, traumas y fronteras urbanas”. Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano y del Caribe de Hábitat Popular e Inclusión Social y III Reunión del Grupo Hábitat popular e inclusión social del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 15 al 17 de octubre de 2012.
- Paniagua, Laura (2013). “Mejoramiento del hábitat popular: una propuesta para Barrio Nuevo de Curridabat”. Tesis de Maestría Profesional en Vivienda y Equipamiento Social, Universidad de Costa Rica, San José.
- Paniagua, Laura e Isaac Salgado (2013). *Barrios para la gente. Políticas locales sobre vivienda y hábitat con enfoque de género y gestión del riesgo en Centroamérica*.

*Memoria*. San José: Sistema Editorial de Difusión Científica de la Investigación (SIEDIN).

Rojas, Alberto (2012). “*El usuario como gestor y participante y el trabajo con comunidades*”. Entrevista, 19 de marzo de 2012. San José.

# **Transformación del hábitat en el área de influencia del Relleno Sanitario Doña Juana 1988-2012. Bogotá, Colombia**

---

María del Consuelo Romero Restrepo<sup>1</sup>

## **Introducción**

La ciudad ha sido convertida por el capital en el lugar donde se aglomera la producción, se congestiona el consumo, se hacinan la población y se degrada la energía. Los procesos urbanos se alimentan de la sobreexplotación de los recursos naturales, la desestructuración del entorno ecológico, el desecamiento de los mantos freáticos, el succionamiento de los recursos hídricos, la saturación del aire y la acumulación de basura (Leff, 2002: 243).

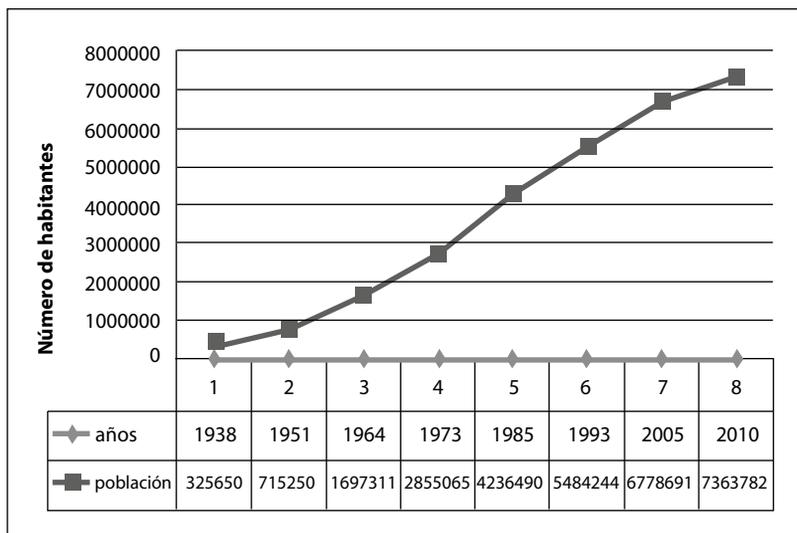
Uno de los problemas ambientales más importantes que aqueja a las grandes ciudades es el manejo y disposición final de residuos sólidos, cuya cantidad está directamente relacionada con la población, lo cual implica la búsqueda de sitios o áreas para disponerlos. Esta producción de residuos en la ciudad de Bogotá D.C. (Colombia) se relaciona con la población que ha aumentado exponencialmente pasando de 2.800.000 a 7.300.000 de habitantes, en las últimas cinco décadas.

---

1 Ingeniera Ambiental y Tecnóloga en Gestión de Servicios Públicos Sanitarios, con Especialización en Planificación del Desarrollo Municipal y Regional y candidata a Magister en Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia, sede -Bogotá.

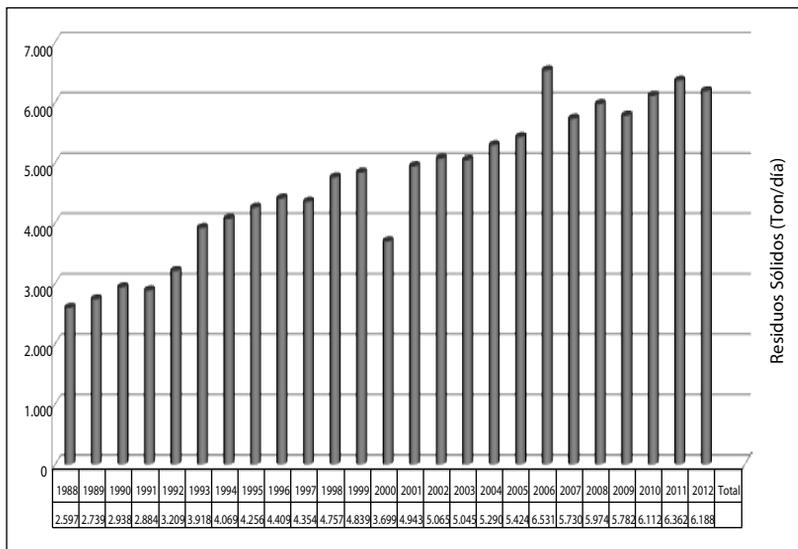
Por tanto, la presente investigación aborda la transformación del hábitat en el área de influencia del Relleno Sanitario Doña Juana, sitio escogido desde 1988 para la disposición final de los residuos sólidos, generados por el área urbana de la ciudad y otros siete municipios aledaños. El inadecuado manejo y operación del relleno en estas dos décadas, ha tenido impactos socio-ambientales negativos en los asentamientos del Mochuelo Bajo y Alto, poblaciones que son objeto de este estudio. En los siguientes dos gráficos se muestra la relación directa que existe entre la población y la producción de residuos sólidos.

Gráfico N° 1  
Crecimiento Histórico de Bogotá



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) - 2010.

Gráfico N° 2  
Producción de Residuos (Ton/día) Dispuestos en Doña Juana



Fuente: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos-UAESP-2012.

## Objetivos

- Identificar las transformaciones físico-espaciales en el área de influencia del RSDJ.
- Conocer los cambios en los procesos funcionales en el área de influencia del RSDJ. (ecológicos, ambientales, económicas, sociales y políticos)

## Antecedentes

En el año 1980, existían en la ciudad de Bogotá dos grandes botaderos a cielo de residuos sólidos y alrededor de 30 pequeños dispersos por toda la ciudad, incluyendo los denominados “montones de basura”. Los principales botaderos eran El Cortijo, ubicado en

una zona inundable (humedales) al noroccidente de la ciudad, sobre la margen derecha de la autopista a Medellín y la margen izquierda del Río Bogotá, al lado del puente, el otro botadero llamado Gibraltar, se inició en 1979 como un Relleno Sanitario y se convirtió rápidamente en un botadero de basura, por falta de material de cobertura.

Ante las permanentes denuncias de de los medios de comunicación debido al, malestar de la población por el mal manejo de la disposición final de los residuos sólidos, la Administración Distrital, optó en 1984, cerrar el botadero El Cortijo. Algún alcalde comentó: “las basuras de Bogotá, son la frustración de todos los alcaldes”. Por tal motivo la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), contrató un estudio con la firma INGESAM/URS en 1984 para ubicar el sitio del futuro Relleno Sanitario Doña Juana; De un paquete de 84 sitios preclasificados, se preseleccionaron 35 de los que se escogieron 14 que fueron calificados como “aptos”; teniendo en cuenta el orden de elegibilidad y las características urbanas de Bogotá, que inciden en el diseño de los programas de recolección y disposición de los residuos sólidos<sup>2</sup>.

Los aspectos que calificaron el área del Relleno Sanitario Doña Juana, como más apto respecto a otros lugares, fueron:

- Su gran extensión y por ende una capacidad apreciable para recibir basura.
- Cercanía a la Autopista al Llano, lo que asegura una vía arteria con buenas especificaciones y capacidad de recibir alto tráfico automotor.
- Densidad poblacional prácticamente nula (Posterior a la iniciación del Relleno Sanitario, se construyeron viviendas más cercanas)
- Zona de muy baja actividad agrícola.
- Zona con gran espesor de arcilla, que hace presumir una buena impermeabilidad, con bajos costos.
- Volumen considerable de material de cobertura.

---

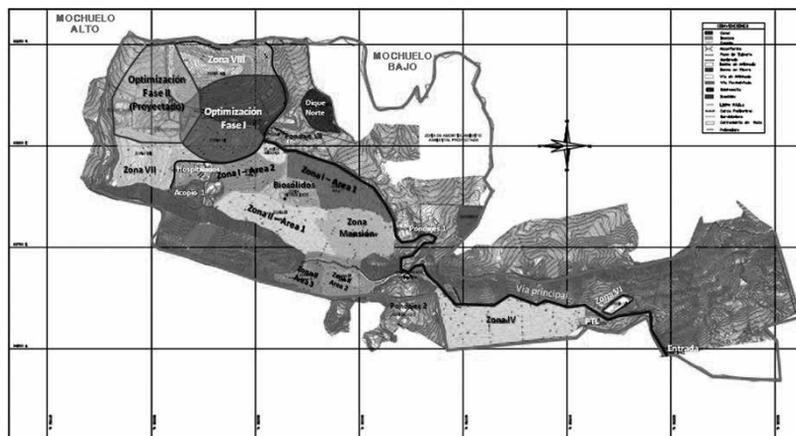
2 Cepis, Deslizamiento de basura en el relleno sanitario Doña Juana, por Ing. Héctor Collazos, Santa Fe de Bogotá, enero 1998.

- Buena calidad de material de cobertura.
- Factibilidad de recibir residuos peligrosos.

El Relleno Sanitario Doña Juana (RSDJ), recibe diariamente alrededor de 6.300 toneladas de basuras de la ciudad y siete municipios del oriente de Cundinamarca, está ubicado al sur de la ciudad, en la zona rural del Distrito Capital, en terrenos pertenecientes a la vereda “Mochuelo Bajo” de la Localidad de Ciudad Bolívar, y límites con la localidad de Usme, entre 2.715 y 2.800 metros sobre el nivel del mar. Desde noviembre de 1.988, inicia su operación y los trámites adelantados ante la Autoridad Ambiental - Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR, se resumen a continuación:

- Resolución 2133 de 2000, por el cual se otorga la licencia ambiental para la zona VIII del relleno sanitario Doña Juana e incluye 500 hectáreas de expansión contempladas en el PMIRS y determinadas en el POT de Bogotá.
- Resolución 2211 de 2008, modifica la licencia ambiental 2133/00 que autoriza la adecuación y operación de la zona de optimización de las zona VII y VIII (Capacidad 9.3 millones de toneladas) con un área de ocupación de 40 hectáreas.
- Resolución 2791 de 2008, autoriza la adecuación y operación de la terraza VIII de la zona VIII siembra de árboles, cerramiento perimetral control de insectos y roedores con la SDS en convenio.
- 456 hectáreas han sido adquiridas para el RSDJ más 500 hectáreas de expansión; de las cuales unas 150 han sido destinadas a disposición de residuos.
- 150 hectáreas repartidas en 8 zonas. 6 cerradas. 2 en operación (Zona VIII), Y Zona II, área 3 donde se disponen residuos sólidos convencionales y hospitalarios ya desactivados, y cenizas. Se muestra en el mapa No. 1, la distribución de las zonas ocupadas con residuos en estos 24 años.

Mapa N° 1  
Distribución del Relleno Sanitario Doña Juana



Fuente: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) -2011.

En la actualidad el relleno es operado por el Centro de Gerenciamiento Doña Juana, Consorcio Colombo-Brasilero-Canadiense que después de una controvertida licitación, fue el ganador, el manejo técnico llevado a cabo por el actual operador ha cambiado el concepto desfavorable que se tenía y reducido los impactos ambientales, que durante décadas causó a la población aledaña dicho relleno.

El RDSJ, ha sido reconocido como uno de los mejores de América Latina, por su tamaño y manejo técnico, no obstante, ha generado una serie de impactos en la salud y condiciones físicas y bióticas del territorio, que ha influido en la transformación del hábitat y ha quedado evidenciado el peligro al que ha estado expuesta la población aledaña del área de influencia, como lo ocurrido el 27 de septiembre de 1997 donde se presentó el deslizamiento en el talud exterior de la Zona II, cuando alrededor de 750.000 a 1.000.000 de toneladas de basura fluyeron por la ladera, como un líquido viscoso en dirección oeste hasta el valle del Río Tunjuelito. El deslizamiento sucedió un sábado en las horas de la tarde, cuando la recolección de basura es poca: El frente de trabajo para recibir la basura se perdió to-

talmente, la vía de acceso fue obstruida y el río Tunjuelito se empezó a represar peligrosamente.

El Relleno Sanitario Doña Juana no estaba en condiciones de recibir basura, en esta zona y el 29 de Septiembre se dictaron los Decretos 953, por medio del cual, el Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, Declaró el Estado de Emergencia o Alerta Roja en el Relleno Sanitario Doña Juana y en la zona del Río Tunjuelito afectada por el deslizamiento de basura del día 27 de septiembre de 1997 y el Decreto 954 por medio del cual se establece la estructura de administración y responsabilidades sobre la emergencia; posteriormente el 3 de Octubre, el Alcalde Mayor dictó el Decreto 968, por medio del cual designó al Doctor Eduardo Uribe Botero, Director del Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), como Coordinador de todas las acciones operativas y administrativas, para atender la Alerta Roja en el Relleno Sanitario y la Zona afectada del Río Tunjuelito.

Con este antecedente tan desafortunado, se inician los conflictos y malestares de la comunidad circunvecina, por la inadecuada operación y manejo técnico del relleno. Lo anterior ha llevado a que la comunidad, se organizara y se expresara en diversos momentos en contra de la ubicación y funcionamiento, como lo acontecido en el paro cívico de 1993, elevándose consignas como “Cierre al basurero Doña Juana”.

Es claro que la transformación del territorio del área de influencia del RSDJ, durante dos décadas ha producido tanto conflictos sociales como cambios significativos en la estructura del paisaje, causando alteraciones en los procesos funcionales de la zona.

## **Metodología**

El desarrollo de la investigación está enfocado desde una perspectiva de ambiente complejo y del enfoque de la teoría de conflictos ambientales, por tanto se han utilizado dos tipos de herramientas conceptuales y técnicas: La Ecología del Paisaje y elementos de la Investigación-Acción-Participación (IAP).

A partir de los siguientes aportes metodológicos: La herramienta de La Ecología del paisaje, permite identificar y analizar las relaciones entre los cambios del patrón espacial y en los procesos ecológicos debidos a una perturbación o detonante de transformación que en este caso se plantea desde la construcción y operación del Relleno Sanitario Doña Juana, localizado entre las localidades de Ciudad Bolívar y Usme.

La Ecología del paisaje por su parte, permite identificar y analizar las relaciones entre los cambios del patrón espacial y los cambios en los procesos ecológicos, debidos a una perturbación en este caso por la construcción y operación del Relleno Sanitario Doña Juana, en una región con determinadas características ecológicas, ambientales y sociales. Estas herramientas también permiten identificar e inferir, las causas y consecuencias de la heterogeneidad espacial, dentro de un rango de escalas espaciales y temporales que permite analizar las transformaciones a escala espacio-temporal humana como el impacto ambiental y social de obras de infraestructura.

El avance presentado en este aspecto consistió en elaborar una matriz multitemporal que ha permitido identificar a lo largo del tiempo, las contradicciones políticas, de ordenamiento territorial y normativas, cambios en los usos del suelo, conflictos sociales y ambientales en el área de influencia entre otras, que han hecho de esta problemática una de las más relevantes en el país.

Dicha matriz analiza un período de tiempo comprendido entre el año 1988 época en empieza la operación del relleno sanitario Doña Juana hasta el año 2012. Con base en esta matriz, se ha logrado identificar todos aquellos elementos y factores que tienen relación con el relleno sanitario Doña Juana y sus efectos en el entorno, que servirán en un futuro para la toma de decisiones por parte de la administración distrital. Así se han reconocido por una parte factores relacionados con la problemática, tales como aspectos legislativos en lo administrativo, político y de ordenamiento Territorial, al igual que las modificaciones en la normatividad ambiental y fallos a favor de los recicladores. Por otra parte también se han podido identificar conflictos ambientales, sociales y físico-espaciales.

La matriz también permitió la elaboración de un modelo dinámico del funcionamiento del sistema integrado identificado como RSDJ que incluye las dos poblaciones objeto de estudio, Mochuelo Bajo y Mochuelo Alto

Por otro lado las herramientas del método de la Investigación-Acción-Participación (IAP), permiten combinar dos procesos, el de conocer y el de actuar, implicando en ambos la población cuya realidad se aborda. La IAP proporciona un método para analizar y comprender mejor la realidad de la población (sus problemas, necesidades, capacidades, recursos), y que para el caso de las dos poblaciones Mochuelo Bajo y Alto, permite planificar acciones y medidas para transformarla y mejorarla. Es imposible e inconveniente un esquema metodológico rígido, único y estandarizado.

### ***Fases***

- Identificación y comprensión de la problemática para delimitar y enfocar el objeto de estudio de la investigación.
- Identificación de actores estratégicos con los cuales iniciar el contacto con la comunidad motivándola y despertando su interés por investigar su realidad para dar solución a algún problema o satisfacer alguna necesidad insatisfecha.
- Elaboración del plan de acción: definir responsabilidades del grupo, los objetivos a alcanzar y procedimientos a seguir para analizar el problema y encontrarles solución (conocer, transformar).

Con base en esta metodología se van a aplicar dos elementos de recolección de datos como son: entrevista semi-estructurada y relatos e historias de vida de los habitantes de las dos poblaciones que se encuentran en el área de influencia del relleno. El objetivo es conocer la percepción de la población que llegó antes de la entrada en operación del relleno sanitario Doña Juana, en diferentes variables que van desde lo social, económico, ambiental hasta los procesos de participación de dichos pobladores y sus expectativas de vida.

## **Resultados Preliminares y Discusión**

El análisis matricial multitemporal de los cambios en políticas referidas a la planificación y manejo del área de influencia del

RSDJ, así como en la normatividad ambiental han permitido identificar algunas decisiones contradictorias, provenientes del manejo no integrado y sectorial del área que han producido conflictos sociales y ambientales los cuales han representado para la administración distrital, desde pagos millonarios hasta investigaciones disciplinarias. Estos pueden como sigue:

- Deslizamiento de 1.000.000 toneladas de basura en el año en 1997, con unos impactos y efectos en la salud especialmente de las dos poblaciones del Mochuelo Bajo y Alto y algunos barrios de la localidad de Usme.
- La incorporación de cuatro barrios urbanos en el Mochuelo Bajo (área de influencia directa del RSDJ), dos años después del derrumbe que ocasionó tantos impactos ambientales negativos.
- La Ley 388 de 1997, de Ordenamiento Territorial incorpora el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. Precepto que parece ir en contravía por lo dispuesto en las actuaciones como la incorporación de barrios en un suelo rural y aledaño al RSDJ.
- Normatividad relacionada con los residuos sólidos posterior a la localización del relleno y que prohíbe que la Distancia al suelo urbano. Dentro de los mil (1.000) metros de distancia horizontal, con respecto al límite del área urbana o suburbana, incluyendo zonas de expansión y crecimiento urbanístico, distancia que puede ser modificada según los resultados de los estudios ambientales específicos, que para el caso los dos asentamientos de los Mochuelos Bajo y Alto no cumplen.
- En la toma de decisiones se refleja el manejo sectorial no integral del problema de disposición de residuos sólidos en Bogotá puesto que no basta con definir simplemente la ubicación del relleno, es necesario tener en cuenta en forma simultánea todas las dimensiones y variables que tienen relación con el problema, ya que siendo un sistema complejo y dinámico,

todas las decisiones tienen consecuencias físico-espaciales, ambientales y sociales en el área de influencia del RSDJ y consecuentemente a la población aledaña.

Así, los efectos negativos en el área de influencia del RSDJ, se han dinamizado y agudizado debido a los procesos de urbanización. Un efecto evidente es el aumento de la población especialmente del Mochuelo Bajo como consecuencia de las expectativas creadas por el funcionamiento del relleno, relacionadas con generación de empleo, compensaciones y otros beneficios que se encuentran incluidos en la licencia ambiental. El territorio en el cual el Relleno Sanitario Doña Juana, ha estado operando durante 24 años, ha sufrido innumerables transformaciones de tipo social, ambiental, económico y espacial, que representan cambios negativos y algunos positivos en su *hábitat humano* y se expresan en factores como la violencia y la lucha en la búsqueda de oportunidades, en la ciudad. Entendiéndose aquí el hábitat como lo señala Fabio Giraldo (2004).

El hábitat, en su concepción más amplia, el lugar espacial que habita el ser humano, se refiere no solamente a las acciones físico-funcionales e instrumentales de la vivienda, la ciudad y los territorios, sino a la forma como los habitantes le damos sentido a nuestro hábitat y éste a su vez nos lo da al ser parte esencial de la complejidad constitutiva del individuo y la sociedad; desde esta perspectiva, el hábitat no solo hace referencia a lugar físico de habitación sino que también abarca lo que él representa como lugar de reconocimiento e identidad tanto individual como colectivo y que se encuentra socialmente sancionado o instituido.

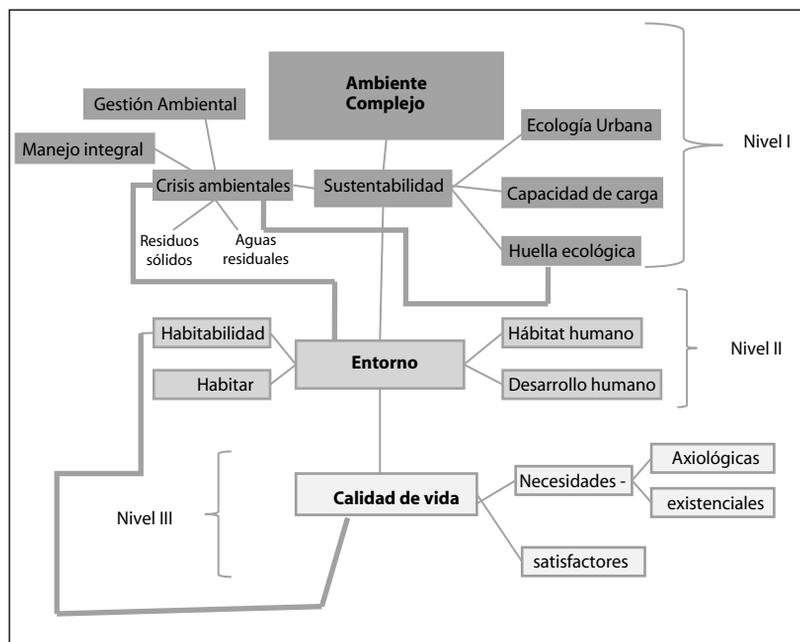
Las transformaciones del hábitat, en el área de influencia del relleno sanitario Doña Juana, son el resultado de interrelaciones entre naturaleza y la sociedad donde claramente se establece la relación compleja entre hábitat y el habitar, que integra las condiciones del medio a las posibilidades de ocupación social del territorio, como: El ambiente articula así un conjunto de procesos ecológicos, productivos y culturales, para reconstruir el hábitat como transformación compleja de las relaciones sociedad-naturaleza (Leff, 2002: 243).

Desde este concepto, hábitat, es territorio habitado, engendrado por la cohabitación de las poblaciones humanas con su medio,

por sus formas de hacer el amor con la naturaleza (Leff, 2002: 241). Otro concepto como el de *calidad de vida*, con todas las interpretaciones, en términos de necesidades humanas fundamentales, cuyos niveles de autodependencia y articulación de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, es cada día más relevante. Max-Neef, (1998: 40) hace referencia a que: la calidad de vida dependerá de las posibilidades que tengan las personas de satisfacer, adecuadamente sus necesidades humanas.

Aparecen conceptos complementarios como sustentabilidad, que para Leff (2002: 244), la sustentabilidad del hábitat implica, más allá de un método de reordenamiento ecológico del territorio, la revisión de los estilos de asentamientos, de los modos de producción y de los patrones de consumo.

Figura N° 1  
Mapa conceptual de la tesis



Fuente: Elaboración propia.

Los demás conceptos como Huella Ecológica que para Rees (1996: 18) es “la que una ciudad exige un área ecológicamente productiva muy superior a su superficie para obtener alimentos, combustibles, agua y materias primas, así como para verter desechos. La capacidad de carga que es otro indicador, según Rees (1996: 21) como la población máxima de una especie dada que puede ser mantenida por tiempo indefinido por un hábitat dado, sin dañar permanentemente la productividad de ese hábitat. La siguiente figura muestra los conceptos que sustentan la investigación:

De todo lo anterior se puede inferir que una visión no integrada de un problema tan esencial como es el de la disposición de residuos sólidos en la ciudad de Bogotá, tiene consecuencias degradativas del Hábitat y de la calidad de vida de los habitantes en el área de influencia del RSDJ.

Uno de los actores sociales (recicladores de oficio) que han ido tomando relevancia en la toma de decisiones y han incidido ante instituciones de mayor jerarquía como la Corte Constitucional de Colombia, obligó al distrito a incorporarlos en la prestación del servicio público de aseo al suspender la licitación pública para la prestación del servicio de recolección, barrido y limpieza de la ciudad. A través del Auto 275 de 2011, cuya referencia: solicitud de cumplimiento de la Sentencia T-724 de 2003 y del Auto 268 de 2010, ordenó al distrito a definir un esquema de metas a cumplir en el corto plazo con destino a la formalización y regularización de la población de recicladores, que contenga acciones concretas, calificadas, medibles y verificables, el cual debe ser entregado a la Corte Constitucional, así como a la Procuraduría General de la Nación a más tardar el 31 de marzo del año 2012.

Uno de los principios de la complejidad, es el *principio dialógico*, que da respuesta a situaciones que emergen cuando se presentan contradicciones conectadas e insolubles que para el caso específico de las dos poblaciones afectadas por el RSDJ, como son los dos Mochuelos Bajo y Alto, se presentan identidad/diferencia entre uno y otro. Al relacionarlo con el concepto de Hábitat, se puede aplicar a modos de *habitar ó territorialidades*<sup>3</sup>.

---

3 Según Enrique Leff, se relaciona a través de formas de apropiación de su ambiente, habitándolo con sus significaciones y prácticas, con sus sentidos y sensibilidades, con sus gustos y sus goces.

La complejidad maneja otro *principio* que es el *conector*, que plantea que “todo está conectado, todo es susceptible de ser conectado”, es lo que ha pasado un poco con la manera de ver la realidad y enfrentar los problemas, no conectar aquellas actuaciones e interacciones de lo cotidiano como repercuten en nosotros mismos y los demás. En la visión compleja del universo regida por el principio conector las historias, los mitos, cuentos leyendas y explicaciones hacen posible observar el fenómeno de las relaciones, vínculos e interacciones.

Se concluye, que interpretar la realidad a partir de la teoría de sistemas, minimiza o descarta otras dimensiones, o comportamientos humanos asimilándolos a los fenómenos naturales que no responden a esas complejidades, que son las interacciones e interrelaciones humanas, a través de la historia los pensamientos y enfoques han ido respondiendo a problemáticas que día a día se van volviendo más complejas y que requieren nuevas formas de responder a estas, la clave está en tener la mente abierta y pensar que desde nuestras profesiones, nuestro conocimiento está limitado y requiere ampliarse.

Para ello en respuesta a la solución objeto de la investigación y que se relaciona con las crisis ambientales que enfrentan las grandes ciudades, como es el manejo adecuado de residuos sólidos que está directamente relacionado con la población que aumenta considerablemente, aparece un concepto muy importante como la gestión integral de residuos. Dicha gestión integral de residuos sólidos, ha tomado relevancia a causa de la situación presentada en el distrito que incorpora en el Decreto 2981 de 2013 por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo, modificadorio del 1713 de 2002, un concepto nuevo de aprovechamiento que lo define así: Aprovechamiento es la actividad complementaria del servicio público de aseo que comprende la recolección de residuos aprovechables separados en la fuente por los usuarios, el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento o hasta la planta de aprovechamiento, así como su clasificación y pesaje.

Finalmente, debido a que continúa la llegada de habitantes que siguen ocupando estas zonas, sin que existan instrumentos capaces de frenar dicha situación, se hace necesario un análisis de esta problemática que genere unos lineamientos que corrijan los efectos causados al hábitat y la búsqueda o ampliación de más sitios a ocupar.

A pesar de que en el Decreto 838 de 2005 (sobre disposición final de residuos sólidos), el cual fue expedido posterior a la localización del RSDJ, establece que la distancia para la ubicación de sitios de disposición final de residuos; dentro de los 1.000 metros de distancia horizontal, con respecto al límite del área urbana o suburbana, incluyendo zonas de expansión y crecimiento urbanístico, distancia que puede ser modificada según los resultados de los estudios ambientales específicos, el crecimiento desordenado e informal en las áreas aledañas se presenta diariamente.

Tomando como base la Constitución Política de Colombia, que incluye varios artículos relacionados con el ambiente, normatividad relacionada con el manejo y disposición de residuos sólidos se cambia el panorama que se tenía en los noventa, frente a los desechos, de igual manera se expide la Ley 388 de 1997, que ordena el territorio, incluyendo variables ambientales.

En el Distrito, el Plan de Ordenamiento Territorial del 2000, incorporó el tema definiendo el área de expansión del RSDJ, de igual manera se le da una connotación nueva al sistema integral de residuos sólidos. Además se expiden los planes maestros, en el año 2006 y aparece el Decreto 312 de 2006, por el cual se adopta el Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos para Bogotá- PMIRS. Por tal motivo, es relevante efectuar un análisis del impacto causado en el hábitat por la ubicación del RSDJ, para determinar como un servicio básico de disposición final de residuos, puede constituirse en un determinante para el desarrollo o deterioro de este territorio.

Además también se formula el Plan de Gestión Social para la recuperación, territorial, social, ambiental y económica del área de influencia directa del relleno sanitario Doña Juana 2009-2013, dirigido inicialmente a Veredas Mochuelo Alto, Mochuelo Bajo y los barrios Paticos, Lagunitas, Barranquitos y Esmeralda pertenecientes a la localidad de Ciudad Bolívar y los barrios Quintas y Granada Sur de la localidad de Usme, en marzo de 2010, para esto se contó con el apoyo de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional.

Este plan se formula con el propósito de recuperar integralmente el territorio conformado por la zona de influencia directa del relleno sanitario “Doña Juana” lo que implica: disminuir los niveles de vulnerabilidad de las comunidades que allí se encuentran, mejorar

sus condiciones de vida, propender por el restablecimiento, protección y conservación de los ecosistemas que lo integran, restablecimiento y fortalecimiento de la comunicación entre los actores que inciden en el territorio, o sea, las comunidades, los ecosistemas, las instituciones, la industria minera, la ciudad con sus ciudadanos, y finalmente, generar un espacio de trabajo articulado entre las comunidades y la administración Distrital en su conjunto, entiéndase, la UAESP, las secretarías y demás entidades distritales que tienen presencia en este territorio<sup>4</sup>.

Al tratarse de una problemática ambiental, vivida en los años 80, la legislación aplicable, era muy distinta a la de hoy, se contaba en ese entonces con el Código Sanitario o Ley 9 de 1979, con sus decretos reglamentarios que para residuos sólidos, era el Decreto 2104 de 1983, el cual fue derogado por el Decreto 605 de 1996, que reglamenta el servicio público de aseo.

Posteriormente, se expide el Decreto 1713 de 2002, que incluye la gestión integral de residuos sólidos y reglamenta el servicio público de aseo. El decreto 838 de 2005, que hace referencia a la localización de los rellenos sanitarios y que establece que Dentro de los mil (1.000) metros de distancia horizontal, con respecto al límite del área urbana o suburbana, incluyendo zonas de expansión y crecimiento urbanístico, distancia que puede ser modificada según los resultados de los estudios ambientales específicos.

Como se puede observar, esta normatividad es posterior a la localización del relleno sanitario Doña Juana y lo más paradójico es que le otorga el mayor puntaje, si se localiza en la zona rural. Para el Distrito Capital, se expide el decreto 312 de 2006, Plan Maestro de Manejo Integral de Residuos Sólidos-PMIRS, que contempla el aprovechamiento del material potencialmente reciclable y programas de fortalecimiento a la organización de recicladores de oficio y especialmente lo relacionado con la prestación del servicio público de aseo.

Posteriormente y para potenciar el aprovechamiento de los diferentes tipos de residuos sólidos producidos en la ciudad, entre los

---

4 Plan de Gestión Social para la recuperación, territorial, social, ambiental y económica del área de influencia directa del relleno sanitario Doña Juana 2009-2013.

que se encuentran los residuos de demolición y construcción-RCD, residuos orgánicos, lodos y biosólidos entre otros, se incorporó en la Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial-MePOT de la ciudad expedido mediante decreto 364 de 2013 el sub-sistema de manejo integral de residuos sólidos que incluye el tipo de proceso y las infraestructuras necesarias para adelantar el aprovechamiento y tratamiento de los mismos.

## **Conclusiones**

La tesis de investigación concluye a través del análisis matricial (1987-2012) que se tomaron decisiones contradictorias desde el ordenamiento territorial que se refleja en la aprobación e incorporación de cuatro barrios reconocidos como urbanos en el Mochuelo Bajo y que se encuentran en el área de influencia directa del RSDJ, los cuales han sido afectados de manera directa por la inadecuada operación del relleno durante casi una década (2000-2010) hasta la normatividad ambiental que establece la distancia al suelo urbano. Dentro de los 1.000 metros de distancia horizontal, con respecto al límite del área urbana o suburbana.

Las expectativas que se tienen por parte de las personas que continúan llegando a ocupar zonas aledañas al relleno sanitario sin que existan instrumentos capaces de frenar dicha situación, ante lo cual se hace necesario un análisis de esta problemática que genere unos lineamientos que corrijan los efectos causados al hábitat humano, que es lo que se propone en la investigación.

El territorio en el cual el Relleno Sanitario Doña Juana, durante los 24 años que lleva en operación, ha sufrido innumerables transformaciones de tipo social, ambiental, económico y espacial, que representan cambios negativos y algunos positivos en el hábitat humano que se expresan en factores como la violencia y la lucha en la búsqueda de oportunidades y expectativas que se han generado alrededor del relleno.

A través de la construcción del modelo dinámico del funcionamiento que incorpora diferentes variables involucradas por la ope-

ración del relleno sanitario Doña Juana donde se logra proyectar o inferir las consecuencias que podrían producirse en distintos tópicos con el fin de establecer soluciones o alternativas que reduzcan o minimicen sus impactos.

La tendencia a dar por concluido, los problemas o necesidades que se nos presentan, como es el caso de resolver un problema sanitario, debido a la problemática del manejo de residuos sólidos que en su momento vivió la ciudad de Bogotá con la ubicación del relleno sanitario, considerando en el momento de su localización la menor afectación o impactos, sin prever las consecuencias a futuro de las transformaciones físico-espaciales dadas en la zona, que se traducen y repercuten especialmente en la población que se fue asentando.

## Referencias

- Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria (CEPIS) (1998). *Deslizamiento del Relleno Sanitario Doña Juana*.
- Decreto 1713 de 2002 “*Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos*”.
- Decreto 312 de 2006 “*Por el cual se adopta el Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos para Bogotá Distrito Capital*”.
- Decreto 2981 de 2013 “*Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo*”
- Fernández, Roberto (2000). *La Ciudad Verde: Teoría de la Gestión Ambiental Urbana*.
- Giraldo, Fabio (2000). *Hábitat y Desarrollo Humano*.
- Hurtado, Jackeline (2010). *Metodología de la Investigación*.
- Leff, Enrique (2002). *Hábitat y Habitar, en Saber Ambiental, Sustentabilidad racionalidad y complejidad*. Poder México XXI.
- Mathis, Wackernagel y REES (1996). *Nuestra Huella Ecológica*
- Morin, Edgar (2001). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa Editorial
- Sabatini, Francisco y Sepulveda L. Claudia (2002). *Conflictos Ambientales, entre la Globalización y la Sociedad Civil*.
- Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (2010). *Plan de Gestión Social para la Recuperación, Territorial, Social, Ambiental y Económica del área de influencia directa del Relleno Sanitario Doña Juana 2009-2013*.

# Urbanizaciones populares: lógicas y condiciones de acceso de los sectores populares al espacio urbano en la ciudad

---

Carla Eleonora Pedrazzani<sup>1</sup>

## Introducción

Este trabajo, se trata de una primera aproximación a una posible interpretación sobre las urbanizaciones y condiciones de acceso al suelo urbano por parte de los sectores populares en la ciudad de Córdoba-Argentina a partir de dos formas -o modalidades-: políticas de vivienda social y procesos de autoproducción que tiene como origen la toma/ocupación de tierras. Se plantea como supuesto de trabajo orientador del análisis que, la problemática de acceso al suelo urbano para y por parte de los sectores urbanos debe ser entendida en relación a los procesos de producción del espacio urbano desarrollados en el marco de la producción y reproducción del modo capitalista. En este proceso, las lógicas de producción del espacio desenvueltas en los procesos de urbanización junto a los procesos relacionados con la construcción/apropiación territorial posterior, darán cuenta de la inserción sociopolítica y territorial de estos sectores en la ciudad; y por

---

1 Licenciada en Geografía por la Facultad de Filosofía y Humanidades (FFyH) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Profesora asistente en el Departamento de Geografía de la FFyH - UNC. Coordinador general de la Revista Cardinalis (UNC).

ende, su acceso tanto al suelo como al espacio urbano. Se propone, entonces, una articulación de dos procesos: las lógicas de producción y organización del espacio urbano a nivel local de acuerdo a cada modalidad de acceso; y la apropiación territorial que se producen a partir de las posteriores prácticas socioterritoriales y usos del espacio.

Cabe destacar, que el trabajo presenta parte de resultados de dos proyectos de investigación desarrollados con anterioridad<sup>2</sup>: uno, enfocado en los procesos territoriales producidos con la ejecución de distintos planes de vivienda en un mismo espacio; y otro, en el análisis de los asentamientos con origen en tomas/ocupación de tierras pensados como prácticas de acceso al suelo y la vivienda.

## **Producción del espacio y territorio como construcción social**

En ciencias sociales la concepción de espacio ha tenido y tiene múltiples acepciones; conviviendo muchas de éstas. En un breve recorrido por algunas de las concepciones se puede afirmar que en gran parte de los estudios realizados pre y durante “la década de los cincuenta” hubo una dominancia de la concepción de espacio y territorio como mero soporte material de las acciones humanas; fue planteado como una superficie uniforme, un espacio isotrópico cuya función era únicamente soporte de las actividades del hombre. En “la década de los sesenta/setenta”, entre otros autores, Lefebvre

---

2 Las investigaciones anteriores son: a) “Territorialidades Urbanas y Fronteras Simbólicas. Un análisis desde las políticas habitacionales implementadas en IPV de Argüello de la Ciudad de Córdoba- Argentina”. Trabajo final de la Licenciatura en Geografía. FFyH-UNC; b) Proyecto de investigación “Políticas públicas y segregación residencial socio-económica en la Ciudad de Córdoba Argentina” (2006-2009). c) “Informalidad urbana: análisis de los asentamientos como prácticas de acceso a la tierra y a la vivienda por parte de grupos poblacionales segregados. Estudio de casos en la ciudad de Córdoba” (2010-2011), ambos proyectos apoyado por la Secretaría de Investigación, Ciencia y Técnica (SECYT) de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la UNC. Directora: Mgr. Silvana Fernández.

(1969; 1974) plantea una concepción en la que se expresa una nueva relación de la sociedad con el espacio al proponer a este último como producto social en cuya base ontológica tanto 'lo espacial' como 'lo social' se construyen y constituyen mutuamente. La producción del espacio comienza a pensarse como resultado y medio, producto y trabajo; y el ser no sólo es social sino también espacial e histórico; por lo cual, se pone en juego una dialéctica intrínseca entre ambos. El espacio es comprendido como una construcción histórica-social en relación a un modo de producción y a una formación social.

Aquí, la asociación del espacio con el tiempo es replanteada a partir de una concepción relacional en la cual cada proceso produce su propio espacio y tiempo; y en donde existen distintas visiones de ambos que entran en conflicto entre sí (Harvey, 1994). Ello marcó necesariamente un quiebre con aquellas concepciones que enmarcan sus ideas acerca de la naturaleza del tiempo y del espacio desde las teorías absolutas de herencia Newtoniana y las teorías relativas en base a la propuesta de Einstein; posibilitando el pensamiento de una construcción social tanto del espacio como del tiempo.

A partir de aquí, diversos autores de las ciencias sociales y en especial desde la geografía crítica (Harvey, Santos, Soja, Alessandri Carlos, entre otros) apuestan a la construcción de una teoría sobre la producción del espacio a partir del *materialismo histórico* en donde la espacialidad se convierte en productor y producto de lo social (Soja, 1985). Desde estas concepciones, es posible pensar los procesos de urbanización como forma y parte, producto y medio de la producción del espacio urbano, como una forma de producción de la sociedad en el movimiento histórico de su reproducción.

En relación a esta línea de pensamiento sobre el espacio, Haesbaert (2004) propone una doble connotación sobre el territorio tomando como base la proposición de Lefebvre (1986 en Haesbaert, 2014) entre la distinción de dominio y apropiación del espacio; y las propuestas de Raffestin (1980; 1993 en Haesbaert, 2014) y Sack (1986)<sup>3</sup>. Para este autor, el concepto de territorio posee una conno-

---

3 Raffestin y Sack, son dos autores que abordan el territorio desde la perspectiva relacional. Ambos definen al territorio enfatizando su dimensión política en cuanto relaciones de poder, pero -"no restringen la dimensión política al papel del Estado, ni ignoran las intersecciones con las dimensiones económicas y

tación material como un proceso de dominio político, económico y disciplinar, la cual es más concreta y está en relación con -“la apropiación y ordenación del espacio como forma de dominio y disciplinarización de los individuos”- (Haesbaert, 2004: 37); y otra, simbólica como un proceso de apropiación simbólico-cultural del espacio por los grupos humanos y ligada a la cultura, identidad, formas de apropiación y formas de control simbólico. Desde esta postura, tanto producción y apropiación del espacio como del territorio -junto a sus transformaciones- son un producto social e histórico atravesados por relaciones de poder.

Los procesos de urbanización, pensados como producción del espacio, son parte del movimiento de producción y reproducción del espacio; y como tales, van a estar atravesados por relaciones de poder, interés y disputas por el espacio. Haesbaert plantea que -“cada grupo social, clase o institución puede ‘territorializarse’ a través de procesos de carácter más funcional (económico-político) o más simbólico (político-cultural) en la relación que desenvuelven con sus ‘espacios’, dependiendo de la dinámica de poder y de las estrategias que están en juego”- (Haesbaert, 2000: 41). Los territorios están en movimiento y en disputa. Cada persona, grupo o determinados grupos produce y reproduce territorialidades, las cuales dan cuenta de la estrategia de poder desplegada para apropiarse y dominar un territorio. Las territorialidades se solapan unas con otras, son dinámicas cambiando en el tiempo y en el espacio, y pueden ser *activadas* o *desactivadas*<sup>4</sup> (Sack, 1986).

---

culturales de la sociedad”- (Haesbaert, 2004: 30). Sack (1986), principalmente, lo acentúa en su definición como instrumento y relación de poder, sin dejar de lado la dimensión simbólica del éste.

- 4 Al afirmar que la territorialidad puede ser activada o desactivada, Sack nos muestra la movilidad inherente a los territorios, su relativa flexibilidad; rompiendo con la concepción tradicionalmente difundida de territorio como algo estático o dotado de una gran estabilidad en el tiempo. Tal como ocurre con las identidades territoriales, la territorialidad vinculada a las relaciones de poder, en Sack es una estrategia, o más aún, un recurso estratégico que puede ser movilizado de acuerdo con el grupo social y su contexto histórico y geográfico (Haesbaert, 2007). De esta forma, existe una movilidad de los límites de un territorio y de los medios por los cuales es comunicado y mantenido (Sack, 1986).

En este marco, las modalidades de acceso al suelo y espacio urbano, los procesos de urbanización y la interacción con las políticas públicas van a producir determinados territorios y apropiaciones territoriales.

### ***El Estado como productor de espacio urbano***

Las acciones y prácticas del Estado en lo que respecta a la construcción de viviendas y en el despliegue de determinadas políticas urbanas, ponen de manifiesto el rol que posee éste como productor de espacio urbano. Jaramillo (2003) afirma, entre otros aspectos, que el Estado, como agente, tiene una incidencia decisiva en los mecanismos y movimientos del mercado del suelo urbano, su accionar es por medio de diversas vías y con distintos resultados; donde la política estatal sobre las tierras y el suelo son un elemento central para el análisis.

A través de las políticas de vivienda, el Estado produce espacio urbano con una determinada funcionalidad, que luego entrará en tensión o no con la propia reproducción y apropiación que posean los pobladores en ese espacio.

Lo que proponemos para uno de los casos abordados en este trabajo, es indagar en torno a la producción de inmuebles por parte del Estado; específicamente la producción de inmuebles de uso privado bajo la modalidad de viviendas sociales. El interés está puesto en cómo a partir del desarrollo de ciertas políticas se da un proceso de dominio más de tipo técnico-político y económico en el cual se realiza un ordenamiento del espacio (a través de la implementación de diversos planes y políticas) y por lo tanto, se produce y funcionaliza un determinado territorio. Esta propuesta no significa confundir el territorio con un sustrato material sino, por el contrario, analizar cómo se proyectan y se producen relaciones de poder, cómo es construido el territorio funcionalmente y cómo los propios habitantes lo redefinen, se apropian y construyen otros territorios.

## **Aproximaciones al contexto local: Argentina y ciudad de Córdoba**

Las modalidades en las que se desarrollan las urbanizaciones populares, las formas de acceso al suelo urbano y su interacción con las políticas públicas del Estado, no pueden ser analizadas sin tener en cuenta el contexto global y local en el que se producen y reproducen. La ciudad contemporánea es producto del funcionamiento del mercado del suelo que produce una determinada estructura de ciudad (Jaramillo, 2003) y como tal es, un canal esencial del uso del excedente de capital (Harvey, 2008).

Al igual que en otros países, las transformaciones de la configuración territorial de Argentina y de sus áreas urbanas se encuentran asociadas a las tendencias y dinámicas estructurales de la reforma del Estado en el marco de la consolidación de políticas neoliberales y post-neoliberales en las que se basa el modelo económico dominante. Éstas, si bien se vieron plasmadas en el ámbito nacional desde “las décadas de los setenta y ochenta”; fue en “los años noventa” donde adquirieron mayor fuerza a través de la consolidación de políticas neoliberales en las que se basará el modelo económico y profundizándose más aún con el quiebre político, económico y social que significó la crisis económica-financiera del 2000-2001. Vinculado al desarrollo de estas políticas y a su impacto a nivel socioeconómico, se produce también una profunda modificación en la organización social y en la forma y contenido de los problemas y necesidades sociales (Lo Voulo y Barbeito, 1998). La ciudad y las zonas urbanas se transforman a la par de estos procesos.

Respecto al planeamiento y regulación de las ciudades, junto a la definición de políticas de asistencia y promoción social hacia los sectores populares, el Estado ha desarrollado una marcada orientación al favorecimiento de la acción y los intereses privados. En la mayoría de los casos, las políticas habitacionales hacia los sectores populares fueron netamente enfocadas en la construcción de viviendas bajo la modalidad ‘llave en mano’, siendo políticas de carácter focalizado y residual. En el año 2003, con el cambio de gobierno, la política urbana y habitacional se instala como uno de los dispositivos

para la recuperación del desarrollo económico ante la devaluación de la moneda y el endeudamiento externo. La inversión en obras públicas, infraestructuras urbanas y vivienda pasan a conformarse en un punto clave y motor de empleo y contención social. Conforme a ello, las empresas constructoras pasan a conformarse en el sujeto central del desarrollo (Rodríguez, 2010). En las ciudades, entonces, se va a producir un doble proceso: a la par de la instalación de la política habitacional como dispositivo de recuperación del desarrollo económico, va a presentarse un complejo entramado de actores, intereses, recursos y necesidades cuya apropiación por el espacio va a ser desigual.

En las principales ciudades argentinas, se refuerza el carácter de *locus* de producción, absorción y acumulación de capitales propio de la ciudad. Éstas comienzan a tener una configuración territorial y un consumo del espacio en el que predomina la valorización de capitales junto al desarrollo de una tendencia orientada a la competitividad y al crecimiento económico. En los recientes años, el mercado inmobiliario y de la construcción ha tenido un marcado auge y dinamismo en los espacios urbanos; sin embargo, a la par de este proceso, a los sectores de clases medias/bajas y populares se les dificulta cada vez más el acceso al suelo, a la vivienda y a la vida urbana. Con la creciente mercantilización/valorización del suelo urbano, el incremento de los precios de alquileres de vivienda junto con la existencia de un déficit habitacional de tipo cuali-cuantitativo y la situación económica en el seno de cada familia, se le restringe el acceso a la vivienda y a la ciudad a amplios sectores de población.

A escala local, para el caso de Córdoba, las políticas habitacionales destinada a los sectores populares son mayoritariamente focalizadas en el desplazamiento de los sectores económicamente más pobres, por medio de planes y programas de relocalización de villas<sup>5</sup> y

---

5 Refiere a un tipo de asentamiento cuya morfología no sigue la trama urbana. Es considerado como una forma informal de acceso al suelo urbano. En semejanza a otras ciudades, en la ciudad de Córdoba aparece como el medio tradicional y con más presencia mediante el cual los sectores económicamente más pobre acceden al espacio urbano.

asentamientos<sup>6</sup> hacia la periferia de la ciudad y zonas con alto grado de deterioro ambiental. En el año 2001, como efecto de la crisis económica y financiera, así como de las transformaciones estructurales implementadas en “los años noventa”, se va a registrar un aumento en la cantidad de asentamientos en la Ciudad de Córdoba (Boito et al, 2009), así como el crecimiento de la población residente en éstos y en villas. Este proceso, lo podemos relacionar con la dificultad creciente para los sectores económicamente más pobres de poder acceder al suelo urbano mediante las condiciones del mercado formal. La población que no puede acceder ni satisfacer sus necesidades habitacionales dentro del marco de la normativa municipal de regularidad urbana, va a tomar como estrategia y alternativa de acceso al suelo urbano, el ocupar o tomar tierras sin uso con el fin de dedicarlas a la autoconstrucción de viviendas. Paralelamente, a nivel ciudad, la construcción inmobiliaria enmarcada dentro del mercado formal va a adquirir una centralidad en la absorción de excedentes productivos.

En la ciudad de Córdoba, uno de los principales fondos económicos para los desarrollos inmobiliarios son los excedentes de capital producidos en el marco del patrón productivo *extractivista-rentista*<sup>7</sup>. La reestructuración económica mundial actual, reconoce formas en el espacio y en el territorio a través de las cuales se les posibilita la valorización y acumulación de capital (Harvey, 2008). En las ciudades,

---

6 Hacemos referencia a aquellos asentamientos que se los denomina “informales” o “irregulares” (Clichevsky, 2000; Rodríguez et al, 2007; Cravino, 2009; Puente Burgos, 2003), cuya ocupación original se da por medio de la toma directa de tierras pero siguiendo un trazado urbano planificado y regular; ya que su objetivo es el de asentarse en ellas de forma definitiva y no como una solución habitacional transitoria. Motivo por el cual, los terrenos en los que lo hacen suelen ser privados o estatales dando lugar a futuras negociaciones en materia de expropiación por parte del Estado y regularización dominial. A su vez, poseen la característica de ser planificados previamente de forma colectiva por algún grupo u organización.

7 Al hablar de complejo extractivo-rentista, Féliz y López (2010) hacen referencia a que -“...esas ramas se basan fundamentalmente en la extracción de recursos no renovables de manera directa (minería) o indirecta (agricultura y ganadería intensiva). En ambos casos, circunstancias geográficas e históricas hacen que en Argentina esa producción y sus manufacturas primarias (mayoritariamente commodities) generen rentas extraordinarias”- (Féliz et al.2010).

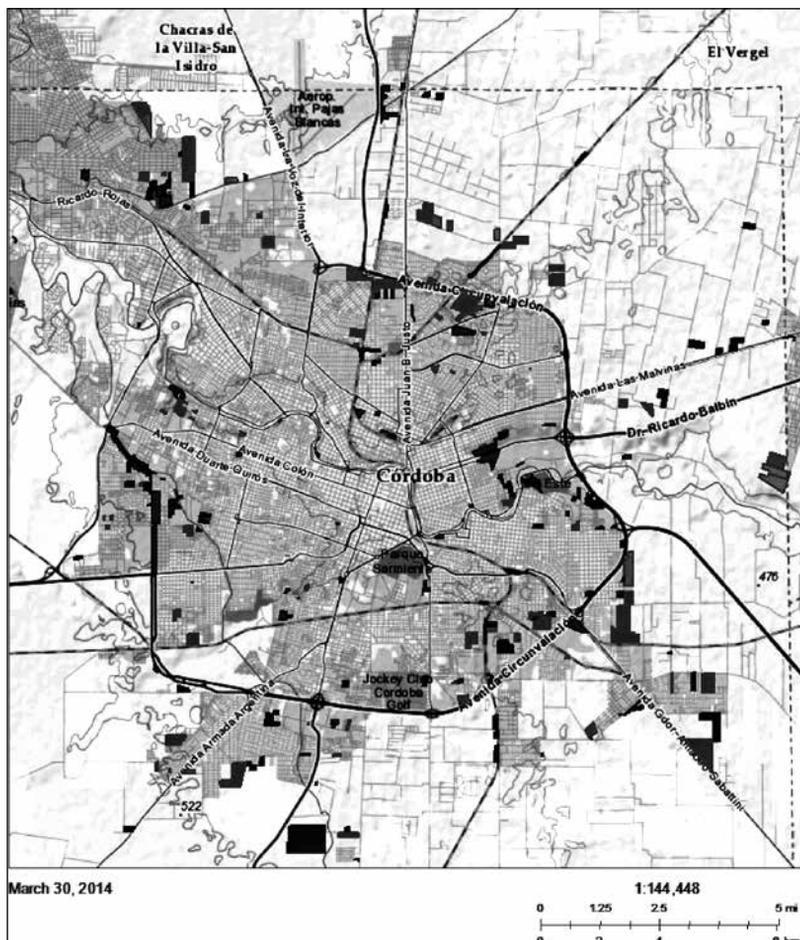
ello se traduce una expansión (tanto en vertical como en horizontal según la zona) y un crecimiento de la actividad inmobiliaria en distintas áreas que se vuelven polos de atracción. En el caso de Córdoba se pueden reconocer como algunas de estas áreas: el área central y peri-central (Barrio Centro, Nueva Córdoba, Observatorio, Güemes, Alberdi, General Paz, San Vicente, entre otros), Costanera del Río Suquía, algunos sectores de la zona sur y la zona noroeste de la ciudad (particularmente sobre las principales vías de acceso y conexión a la ciudad).

El Estado a través del despliegue de políticas de competitividad urbana pasa a poseer un rol más activo en el espacio urbano a la par del favorecimiento de los intereses de los sectores de mayor poder adquisitivo. En este marco y en concordancia con un incremento de los precios del suelo urbano, nuevos actores comienzan a desplegar sus actividades (bajo una lógica de captura de ganancias y rentabilidad) y a tener un rol más activo; entre ellos encontramos a: inversionistas, empresas constructoras, desarrolladores urbanos e inmobiliarios, asesores profesionales y de marketing. Como contraparte a este proceso, otras zonas de la ciudad se encuentran degradadas (deficitarias en materia de infraestructura, servicios y equipamientos, aledañas a zonas con alto grado de contaminación ambiental, con superposición de usos del suelo: residencial, industrial y agrícola, entre otras variables); justamente en éstas es donde el Estado ha tenido un rol activo como productor de viviendas sociales a través de diversos planes y programas habitacionales, aunque mayoritariamente no ha mejorado las condiciones materiales de infraestructura, equipamientos y prestación de servicios, ni tampoco ha modificado la normativa de ocupación y uso del suelo. Es allí también donde se encuentran localizados asentamientos populares de diversas tipologías (Cisterna, Monayar y Pedrazzani, 2012).

En el año 2011, el Observatorio Urbano Córdoba (OUC) de la UNC en forma conjunta con la Municipalidad de Córdoba llevaron a cabo un proyecto en el que se georeferenciaron, en un mapa, situaciones de irregularidad urbano dominial en la ciudad de Córdoba Capital; en éste se puede observar que entre las categorías villas, asentamiento, urbanización de producción estatal, urbanización producida por organización comunitaria, loteo ilegal y loteo iniciado por

organización comunitaria suman aproximadamente un total de 340 asentamientos para y de sectores populares.

Imagen N° 1  
Asentamientos populares en la ciudad de Córdoba



Fuente: Mapa de Irregularidad Urbano Dominal Córdoba Capital- OUC/UNC. Elaborado por el OUC en trabajo conjunto con la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba - Año 2011.

Tabla N° 1  
Viviendas y cantidad de hogares

Provincia de Córdoba	Viviendas particulares	Viviendas particulares ocupadas	Hogares	Población Total	Población en hogares	Tamaño promedio del hogar (*)	Promedio de hogares por vivienda	Provincia de Córdoba	1	2	3 o más
Total 2008	1.195.690	960.438	1.010.590	3.243.621	3.203.229	3.2	1.05	2003%	91.1	3.3	5.6
Total 2001	1.060.029	849.670	877.262	3.066.801	3.028.943	3.5	1.03	2001%	94.0	2.4	3.6

(\*) Número promedio de miembros por hogar

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos. Gobierno de la provincia de Córdoba. Elaborado por la Dirección General de Estadísticas y Censos del gobierno de la provincia de Córdoba.

A su vez, el departamento Capital según el Censo Provincial de Población del año 2008 posee un total de 1.315.423 habitantes y de acuerdo al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2010 un total 1.330.023 de habitantes. Respecto a la vivienda, la Dirección de Estadísticas y Censos de la provincia publicó el dato de que para toda la provincia la cantidad de hogares por vivienda (que albergan más de un hogar) se incrementó desde el año 2001 al 2008.

En esta línea, la Red Ciudadana Nuestra Córdoba<sup>8</sup> a través del estudio de diversos indicadores en torno al desarrollo urbano y la vivienda para el departamento capital (con referencia a los datos del Censo Provincial 2008) plantea que el déficit habitacional cuantitativo es de 29.121 en lo que respecta a vivienda compartida por más de un hogar y 12.156 por tipología de vivienda. Y en cuanto al déficit cualitativo, hay 3.854 viviendas con ausencia de baño, un 1.9% de la población total vive en viviendas precarias (no son casas tipo A ni departamentos) y el 7.8% del total de personas se encuentra en situación de hacinamiento (3 y más personas por cuarto).

Estos datos dan cuenta: por un lado, de la complejidad de situaciones y dificultades existentes en torno a la problemática de acceso al suelo urbano por parte de los sectores populares en la ciudad de Córdoba; y por el otro, de la necesidad de realizar un abordaje integral en torno a la temática en donde se puedan analizar los procesos, condiciones y situaciones de inserción sociopolítica y territorial de accesibilidad al suelo urbano por parte de los sectores populares, y se los comprenda en relación a la ciudad como totalidad.

---

8 Red que nuclea a organizaciones sociales, universidades, empresas, centros de investigación, colegios profesionales, ciudadanos y ciudadanas de la Ciudad de Córdoba. Es un ámbito de acción colectiva plural, no partidario, autónomo de los gobiernos en todos sus niveles y abierto a todas las personas y organizaciones que compartan sus principios y objetivos y estén dispuestas a contribuir a su realización. <http://www.nuestracordoba.org.ar>.

## Modalidades y condiciones de acceso al suelo urbano

En las últimas décadas, con la reconfiguración del Estado y su acción política en el territorio, se desencadenan otras formas de producción del espacio urbano en las cuales se combinan con mayor intensidad tres lógicas de producción y apropiación del suelo urbano que interactúan de manera compleja y contradictoria: la lógica de la ganancia –ciudad como objeto y soporte de negocios–, la lógica de la necesidad –impulsada por aquellos sectores que no logran acceder a las condiciones de reproducción social en el marco de la regularidad urbana–, y la lógica de lo público –donde por medio de distintas intervenciones en materia de políticas, el Estado provee el sustento para el despliegue y desarrollo de las otras lógicas (Herzer et al, 1994 en: Rodríguez, 2007; Abramo, 2009). Los casos que se abordan en este trabajo, se los puede enfocar dentro de dos de estas lógicas mencionadas anteriormente:

*La de lo público*, en donde el gobierno mediante la ejecución de políticas de vivienda<sup>9</sup> en diferentes años, llevó a cabo en una misma área dos estrategias de acceso al suelo urbano - una dirigida a familias de clase media que respondían al perfil del beneficiario tipo delimitado por el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), y otra para familias de sectores populares que residían en distintas villas; que fueron erradicadas de éstas y relocalizadas a través de políticas asistenciales de provisión de vivienda-.

*La de la necesidad*, a partir de la toma-ocupación de tierras para asentamientos<sup>10</sup>.

---

9 Específicamente, nos referimos a las políticas llevadas a cabo por el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) en el período 1983-1995, en la zona de IPV de Argüello al noroeste de la Ciudad de Córdoba.

10 En el caso de los asentamientos, no se mencionaran los nombres reales sino que se hará una referencia genérica.

### ***El caso de IPV de Argüello***

La configuración urbana de IPV de Argüello, responde a distintas intervenciones en materia de planes de vivienda social. La urbanización, fue ejecutada por el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) a finales de “los años ochenta” y principios de “los noventa” y consistió en la construcción de un conjunto de sectores/núcleos de viviendas localizado en la zona de Argüello, al noroeste de la Ciudad de Córdoba. El objetivo de esta política, fue el de proveer a familias procedentes de distintas zonas de la ciudad una solución a la necesidad de vivienda a través de la implementación de planes de vivienda que se correspondieron con diversas líneas programáticas y operatorias. Los sectores que lo conforman se corresponden con planes del IPV que fueron concretados en distintos períodos de tiempo. En la etapa 1983-1989, se desarrollaron los siguientes planes: Plan 360 viviendas, denominadas sector Casas Blancas; Plan 227 viviendas, denominadas sector Casas Amarillas y Plan 164 viviendas, denominadas sector Casas Rosas.

Estos tres planes, responden a la línea programática: Atención de Demanda Libre y fueron registrados en el Registro Único y Permanente (RUyP). En cuanto a los dos últimos (Plan 227 y 164), destacamos que el tipo de beneficiario se corresponde con el definido por el FONAVI; es decir, aquellos que poseen cierta capacidad de ahorro e ingresos estables (familias de clase media). Y en el caso del primer plan (el del año 1987) “una parte fue de erradicación de villa de emergencia<sup>11</sup>”.

En la etapa 1990-1999, lo planes implementados fueron: Plan 150 viviendas, de la cooperativa/gremio COETRA (acorde a la línea programática de Entidades Sin Fines de Lucro y seleccionados también de acuerdo al beneficiario tipo del FONAVI [familias clase media]); Plan 244 viviendas, denominado como Granja de Funes II; y Plan 288 viviendas, complementario del plan anterior (Granja de Funes II). Estos dos últimos planes, tuvieron la característica de

---

11 Fragmento de entrevista a funcionario del IPV - Área correspondiente a adjudicación de planes.

corresponderse con lo que fue un primer programa piloto de relocalización de villas, cuyos beneficiarios fueron definidos a través del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia.

En cuanto a la disposición espacial de todos los planes mencionados, los que se corresponden con la relocalización de villas se encuentran localizados hacia el noreste; y los planes de acuerdo al beneficiario tipo del FONAVI en el centro y suroeste del área de estudio; ello, trajo aparejado como consecuencia una apropiación diferencial del territorio correspondiente a la forma de urbanización. IPV de Argüello se presenta hacia adentro como un territorio fragmentado y hacía afuera como un conjunto monolítico y estigmatizado asociado en el imaginario colectivo como un “territorio peligroso o una zona roja”.

En cuanto a la política, la gestión de los planes y proyectos de vivienda que dieron origen a esta configuración, tuvieron un carácter altamente centralizado. El posicionamiento del IPV fue de intermedio entre la política nacional y los propios beneficiarios, con la función de ejecutor de las diversas operatorias. Las propias líneas programáticas, en las que se enmarcaron los planes mencionados, dieron lugar a un proceso complejo de entrecruzamiento y acción conjunta entre diversos organismos del aparato estatal (relaciones intergubernamentales entre el gobierno nacional y provincial, y ámbitos de trabajo intersectorial entre diversas áreas). Sin embargo, en el caso de relocalización de villas, al no existir un diseño de coordinación integral entre los actores involucrados en el plan de vivienda, el proceso no transcurrió de forma integrada y organizada; por el contrario, se dio como un esquema fragmentado en donde cada una de las partes se enfocó en su propia función sin relacionarse con la otra.

En relación a lo planteado, pero enfocándonos en lo que respecta al ordenamiento y adecuación urbana, la infraestructura, equipamientos y servicios fueron contemplados en los planes implementados; pero contando con graves deficiencias y produciéndose un gran desfase en años entre la construcción de las viviendas y la provisión de los éstos. No obstante ello, en la propia política no se contempló el mantenimiento posterior, por lo cual se siguieron deteriorando sin existir una atención estatal al respecto.

De este modo, si pensamos en la configuración de IPV de Argüello como consecuencia de las lógicas de políticas habitacionales únicamente y de acuerdo a su expresión cartográfica en el plano, podríamos tomarlo como un solo territorio (desde un sentido material), en donde se presenta como una trama homogénea en la que se inscribe un cierto orden, un ámbito que está destinado a un uso residencial, en el que existe cierta armonía entre sus habitantes, y en el cual los distintos planes habitacionales encajan como si tratara de un rompecabezas. Sin embargo, lo que nos resulta homogéneo desde afuera, al adentrarnos nos encontramos con que enmascara una realidad compleja y heterogénea. La percepción que desde afuera se posee de este espacio, IPV de Argüello, como una unidad o barrio homogéneo, cambia al estar desde dentro; nos encontramos con diversos procesos y relaciones sumamente complejas que van construyendo toda una heterogeneidad a su interior en la cual se produce una apropiación diferencial del territorio potenciando la construcción de distintas territorialidades, que muchas veces representan una disputa por los espacios.

En IPV de Argüello, las identidades de los grupos se construyen tomando como referencia central el sector correspondiente a la localización de los planes de vivienda en el espacio. Se construye un 'nosotros' por parte de los residentes del mismo plan, identificándose con la denominación otorgada por el Estado; a la vez, que se produce una diferenciación con los residentes beneficiarios de los demás planes, los cuales pasan a formar parte de aquellos considerados como los 'otros'. El territorio, entonces, se convierte en un aspecto formativo de las identidades, ya que pasa a ser la principal referencia en la identificación de sus residentes. Así mismo, las estrategias a través de las cuales se mantienen esas identificaciones son parte de la construcción y mantenimiento de ese territorio. La identidad que los residentes de IPV de Argüello poseen, se presenta como el resultado de la interrelación con los 'otros' y de la síntesis de múltiples dimensiones a través de los procesos de identificación. Por un lado, aparece un vínculo de pertenencia con IPV de Argüello cuando se sale hacia afuera de los límites del mismo; y por otro, en el marco de estrategias de diferenciación, el sector del plan en cual residen se destaca como aspecto formativo de la identidad de sus residentes.

### ***Los asentamientos populares de origen en tomas/ocupación de tierras***

En este apartado, tomamos como referencia dos casos de asentamientos populares que tuvieron origen en una toma/ocupación de tierras.

El primer caso, es un asentamiento localizado al sureste de la ciudad de Córdoba a unos 8 o 9 kilómetros; cuyo origen fue a través de la organización de los pobladores, que si bien no contaban con una trayectoria organizativa de tipo política partidaria; sí se caracterizó por la existencia de líderes o dirigentes barriales jóvenes con voluntad y esfuerzo de trabajo para mejorar sus condiciones de vida, siendo en su mayoría familias de procedencia argentina. El loteo posee una trama urbana que se corresponde con el trazado de los barrios aledaños y está constituido por sectores para viviendas y dos plazas dedicadas al ocio y recreación. Entre los actores participantes en el proceso de urbanización, encontramos no sólo a los pobladores sino también al accionar del Estado nacional, la Municipalidad de Córdoba y el gobierno provincial quienes han intervenido tanto para la provisión de servicios como para los trámites de regularización dominial de las tierras. Cabe destacar, que las tierras en las que se encuentran localizados pertenecen al Estado nacional.

El segundo caso, se trata de un asentamiento que surgió en el año 2009 a través de la toma de una tierra localizada al suroeste de la ciudad de Córdoba. El asentamiento se originó a través de la iniciativa de una agrupación política que desarrollaba actividades de militancia en el predio. Frente a la falta de acceso a la vivienda en la zona y la suba de los precios de alquileres, decidieron usar las tierras (en las que funcionaba un comedor comunitario) para la producción de viviendas. La agrupación fue quien se encargó de la planificación y división de los lotes, estableciendo prioridades a aquellos pobladores que no contaban con la propiedad de una vivienda en otra localización o con recursos económicos para acceder a una vivienda. El asentamiento fue proyectado para unas 600 familias aproximadamente, quienes fueron las que se habían acercado y que pertenecían a la zona; pero ante la denuncia de la empresa propietaria de la tierra y

la actuación de la policía y guardia de infantería para el desalojo<sup>12</sup>, la cantidad se redujo a a 105 familias que son las que viven actualmente y que no están necesariamente afiliadas a la agrupación.

El diseño del loteo, sigue la trama urbana y consta con tres manzanas para viviendas más dos plazas para ocio y recreación. El comedor comunitario sigue funcionando y ha sido ampliado con el fin de desarrollar también un taller de oficios y conformarse como centro comunitario. Asimismo, el loteo para el asentamiento fue planificado en concordancia a lo estipulado por las normativas y legislaciones vigentes que la municipalidad de Córdoba establece para el tipo de uso de suelo residencial.

Las familias que conforman el asentamiento, son en su mayoría de procedencia argentina y boliviana. Éstas residían anteriormente en barrios cercanos a la localización del loteo. Y como actores participantes del proceso está la agrupación política-partidaria, la comunidad organizada del asentamiento conformada por las distintas familias, el ministerio de Desarrollo Social de la provincia, municipalidad de Córdoba, Pastoral-párroco de la Iglesia católica “Nuestra Señora del Trabajo” de Villa El Libertador, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.

En ambos casos, en estos asentamientos, los espacios y territorios son pensados, construidos y vividos de manera integral. La funcionalidad que puede llegar a tomar determinado territorio es definida, decidida y construida por los propios pobladores de forma colectiva. El asentamiento, el loteo no sólo da respuesta a la necesidad de vivienda; sino que se convierte en el espacio de proyección de su vida futura. A través de la realización y concreción de diversos proyectos destinados a mejorar la calidad de vida de quienes residen en ese espacio.

En este sentido, el territorio también pasa a conformarse como un aspecto formativo de las identidades de los pobladores; pero sin que exista una diferenciación dificultosa y fragmentaria entre los residentes.

---

12 Acorde al procedimiento de desalojamiento del predio y a la resistencia por parte de los pobladores y de los miembros de la agrupación, se delimitó un borde que actúa como límite/frontera hasta el día de hoy, entre el asentamiento y el resto de las hectáreas del predio.

## **Recuperando algunos aspectos del análisis**

El escrito comenzó con un supuesto de trabajo orientador del análisis que planteaba que la problemática de acceso al suelo urbano para y por parte de los sectores urbanos debe ser entendida en relación a los procesos de producción del espacio urbano desarrollados en el marco de la producción y reproducción del modo capitalista. En este sentido, a escala local en la ciudad de Córdoba, la lógica dominante y hegemónica de producción y organización del espacio urbano es la de lo reglado e instituido bajo las normas del mercado formal. Ello, siguiendo algunos planteamientos de Duhau (2002; 2003), conlleva a una invisibilización y negación en la ciudad de otras lógicas y dinámicas de producción del espacio urbano, ubicándolas como si existieran al margen de lo reglado o instituido. En lo instituido como formal está implícito el reconocimiento y reproducción de una lógica hegemónica de producción del suelo urbano y por ende, se supone y se refuerza la existencia de una ciudad formal, regular, legal en la que la ciudad informal o la informalidad se aleja de ese orden formal.

En el primer caso de estudio, la urbanización llevada a cabo por el gobierno provincial (considerada como un asentamiento formal) produjo un espacio fragmentado en el que a través de un proceso de dominio técnico-político y económico, se sentaron las bases de una territorialización en la que las prácticas de sus pobladores son condicionadas, volviendo dificultosa y costosa la vida urbana y prestando menores posibilidades a la apropiación territorial, dando como resultado territorialidades antagónicas y conflictivas. Las diferencias y divisiones principales entre los pobladores se terminan explicando -en gran parte- por la forma y los procesos que se desencadenaron a través de la implementación de los planes estatales y la configuración de su espacialidad.

De manera distinta, en las modalidades de asentamientos con origen en toma/ocupación de tierras (consideradas como asentamientos informales); el espacio y los territorios fueron producidos de forma distinta. Los procesos de organización social, la toma de tierras no sólo se tornan en una alternativa posible y legítima de solu-

ción a la necesidad de vivienda; sino que plantea otra lógica producción del espacio urbano y de la ciudad.

El propósito de este trabajo fue generar una primera aproximación al análisis de los procesos de urbanización a través de diversas lógicas de producción y apropiación del espacio urbano y de la ciudad. Por un lado, analizamos los efectos territoriales de las políticas de vivienda social del Estado y por el otro, resaltamos que el abanico de situaciones -toma de tierras y los asentamientos- en las que los sectores populares acceden a la ciudad pueden ser consideradas como un proceso de producción del espacio urbano, que al ser sostenidas en la organización popular y territorial, y a través de reivindicar el derecho a la vivienda, ponen en cuestión el actual modelo de producción del espacio urbano dominante; y por lo tanto mediante su accionar inician su ejercicio al derecho a la ciudad.

## Referencias

- Abramo, Pedro [Coord.] (2009). *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre, Brasil: Coleção Habitar/FINEP.
- Alessandri Carlos, Ana Fani (2011). *A condição espacial*. Sao Pablo, Brasil: Editora Contexto.
- Boito, María Eugenia; Cervio, Ana Lucía y Espoz Dalamasso, María Belén (2009). La gestión habitacional de la pobreza en Córdoba: el antes y después de las 'Ciudades-Barrios'. Boletín Onteaiken N° 7, mayo. S/L. [www.accioncolectiva.com.ar](http://www.accioncolectiva.com.ar)
- Capdevielle, Julieta; Cisterna, Carolina y Pedrazzani, Carla (2011). Irregularidad urbana en la Ciudad de Córdoba. Cuatro casos de prácticas de acceso al suelo urbano por parte de sectores populares. Buenos Aires, Argentina: ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología: Capitalismos del siglo XXI, crisis y reconfiguraciones. Luces y sombras en América Latina. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Del 8 al 12 de agosto.
- Cisterna, Carolina; Monayar, Virginia y Pedrazzani, Carla (2012). Estructura urbana y estructura de precios del suelo. Análisis de las transformaciones del espacio urbano en la zona noroeste de la Ciudad de Córdoba-Argentina. Tucumán, Argentina: Revista Breves Contribuciones del I.E.G. - N° 23 - Año 2012.

- Clichevsky, Nora (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación". Informe de Investigación. Buenos Aires, Argentina: CONICET-UBA.
- Cravino, María Cristina (2009). La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo en ocupaciones de tierra en el área metropolitana de Buenos Aires. Versión electrónica disponible en: <http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/LAND%20TENURE%20ISSUES%20IN%20LATIN%20AMERICA.pdf?PHPSESSID=8ebf1205d9ac2cee4dfd6eb4af2d78d6>
- Duhau, Emilio (2002). Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares. LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY "Curso de desarrollo profesional sobre Mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano en América Latina". Cambridge: MASS, CD rom, 17 al 22 de noviembre.
- (2003). "La ciudad informal. El orden urbano y el derecho a la ciudad" [versión para discusión] Congreso de la ANPUR, Belo Horizonte, Brasil.
- Félix, Mariano y Lopez, Emiliano (2010). La dinámica del capitalismo periférico posneoliberal-neodesarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en la Argentina. En Revista Herramientas N° 45. Buenos Aires, Argentina.
- Fernández, Silvana; Garro Moreno, Belén; Pedrazzani, Paula (2011). Acciones de la política pública sobre el hábitat y la informalidad-irregularidad en la ciudad de Córdoba. Buenos Aires, Argentina: ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología: Capitalismos del siglo XXI, crisis y reconfiguraciones. Luces y sombras en América Latina. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Del 8 al 12 de agosto.
- Haesbaert, Rogério (2004). Territorio y Multiterritorialidade: um debate. S/D. Universidade Federal Fluminense.
- Haesbaert, Rogério (2007<sup>a</sup>). O mito da desterritorialização: do 'fin dos territórios' á multiterritorialidades". Brasil, Bertrand. RJ. Córdoba, Argentina: traducción Interna cátedra Epistemología de la Geografía- Departamento de Geografía- UNC-
- Haesbaert, Rogério (2007b) Identidades territoriais: entre a multiterritorialidade e a reclusão territorial (ou: do hibridismo cultural à especialização das identidades). Capítulo II. En: Haesbaert, Rogério- Bandeira de ARAUJO, F. (org.): *Territórios e identidade. Questões e olhares contemporâneos*. Rio de Janeiro: ed. CCESS.
- Harvey, David (1979). *Urbanismo y desigualdad social*. Argentina: Siglo XXI editores.
- Harvey, David (1994). The Social Construction of Space and Time. A relationaltheory. *Geographical Review of Japan* Vol. 67 (2), pp. 126-135. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, Departamento de Geografía. Traducción interna de la cátedra de Epistemología de la Geografía, 2006.
- Harvey, David (2008). Derecho a la ciudad. (S/d).

- Jaramillo, Samuel (2003). Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías. Preparado para el CIDE Universidad de los Andes y el Lincoln Institute of LandPolicy.
- Lefebvre, Henri (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona, España: ediciones Península.
- Lefebvre, Henri (1974). La producción del espacio. En *Revista Mexicana de Sociología*: 219- 229. México.
- Lo voulo, Rubén y Barbeito, Alberto (1998). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires, Argentina/Madrid-España: Ed. Niño y Dávila Editores-Ciepp.
- Pedrazzani, Carla (2011) “Territorialidades Urbanas y Fronteras Simbólicas. Un análisis desde las políticas habitacionales implementadas en IPV de Argüello de la Ciudad de Córdoba- Argentina”. Córdoba, Argentina: trabajo final de la Licenciatura en Geografía. Departamento de Geografía. FFyH. Universidad Nacional de Córdoba.
- Puente Burgos, Carlos (2003). Urbanización Clandestina: la discusión teórica. Documentos de trabajo AGTD/DT 005-03. Cendex. Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Rodríguez, María; Di Virgilio, Mercedes; Procupez, Valeria; Vio, Marcela; Ostuni, Fernando; Mendoza, Mariana y Morales, Betsy (2007). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Documentos de Trabajo N° 49. Buenos Aires, Argentina: IIGG/FSOC-UBA.
- Rodríguez, Marcela y Tabora, Alberto (2010). *Análisis de Políticas Públicas. Formación, estilos de gestión y desempeño: Políticas de vivienda. Córdoba 1991-2007*. Córdoba, Argentina: Ed. Brujas
- Sack, Robert (1986). Fragmentos capítulo 1: The meaning of territoriality y fragmentos cap. 2: En: Human Territorialiality: Ist theory and history. Cambridge, Cambridge UniversityPress. Buenos Aires, Argentina: traducción interna de la cátedra Introducción de la Geografía, UBA, 1996.
- Soja, Edward (1985). La espacialidad de la vida social: hacia una re teorización transformativa. En Dereck Gregori y John Urry (eds). *Social Relations and Spatial Structures*. Londres: s/d.

### Sitios web

- Observatorio Urbano Córdoba (OUC). Universidad Nacional de Córdoba. Mapa: Irregularidad urbano dominial Córdoba Capital [consulta: 20 de noviembre de 2012]. <http://www.arcgis.com/apps/OnePane/basicviewer/index.html?appid=68c2e9fbe3614c83939ef5b73444af2d>
- Dirección General de Estadísticas y Censos. Gobierno de la Provincia de Córdoba. <http://estadistica.cba.gov.ar/>
- Indicadores Ciudadanos Nuestra Córdoba 2011. Red Ciudadana Nuestra Córdoba. <http://www.nuestracordoba.org.ar>

# **Favelas en Río de Janeiro: situación y resultados de la urbanización, 2010**

---

Fernando Cavallieri<sup>1</sup> y Adriana Vial<sup>2</sup>

## **Favelas en Río – un antiguo cuadro de discordia**

La presencia de las favelas en las grandes ciudades brasileñas es una marca registrada del paisaje urbano del país. Aunque asuman diferentes denominaciones y configuraciones propias, se guardan invariables en su forma y contenido. Son las ciudades de los pobres, excluidos de la gran ciudad y sus espectáculos globales, son soluciones habitacionales para muchos de los desposeídos, son espacios de precariedad e creatividad en la lucha por la mejora del acto de sobrevivir. En su seno de contradicciones y libertades surgen oportunidades que resisten, pasando a lo largo de las formalidades vergonzosas, dibujadas para proteger las clases mejor inseridas y garantizar la continuidad del juego capitalista. Si frecuentemente, los poderes constituidos y sus pilares de sustentación socioeconómica a ellas dirigen sus baterías destructoras, lo hacen selectiva y parsimoniosamente, ya que aunque deseen barrerlas de lo que consideran su territorio exclusivo,

---

1 Sociólogo. Investigador del Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP) de la Alcaldía de Río de Janeiro. Miembro de los Consejos Municipales de Urbanismo y de Vivienda de Interese Social de la ciudad.

2 Arquitecta. Maestra en Arquitectura y Urbanismo por la Universidad Federal do Rio de Janeiro y coordinadora de Estudios de Vivienda del Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP) de la Alcaldía de Río de Janeiro.

y lo desean, no consiguen formas y medios de efectivizar tal “modernización” de la ciudad. Así es que por fuerza de las circunstancias, por obra de la lucha de sus moradores por la permanencia y por la acción de unos cuantos agentes de musculatura social, técnica y política, las favelas se eternizan. Y componen la ciudad, ya no como accidente y disfuncionalidad, sino como parte integrante, en su peculiaridad y rebeldía, aunque no siempre integrada e integradora.

Ese proceso de aceptación, en último análisis, la legitimación y defensa de la diversidad no ha sido, y tal vez no sea nunca, un caminar pacífico y armonioso. Las resistencias de los dominantes, en todas las esferas de la vida social, a la alteridad son conocidas y evidentes. Gritan contra quien no está de acuerdo. En el caso de las favelas, no las reconocen como una de las tantas formas legítimas de creación del espacio urbano y las rechazan por suponer que maculan su soñado territorio de orden y abundancia, mucho más idealizado que realizado, como si nada tuvieran que ver con la producción de esos enraizados hábitats, vistos como degradados y degradantes.

La urbanización de las favelas promovida por el Estado, que complementa la acción colectiva e individual de moradores y otros actores, es parte importante del proceso de resistencias políticas por su permanencia. Por un lado, señala claramente la posición política del Estado (mejor dicho, de parte de él) a favor de la permanencia de las favelas y genera un campo de disputa ideológica, bajo su predominancia, que aglutina y debilita a los opositores. En otra dirección, la urbanización continua, erguida incluso en la política pública permanente, contribuye, física y simbólicamente, para consolidar los asentamientos, haciéndose irreversible. Más importante que todo, si la urbanización no puede ser considerada como panacea para la tan reivindicada inclusión social, mejora, en mucho, la vida de la mayoría de los moradores, generando apoyos y sustentación política, en sentido amplio, a aquel sector del Estado que defiende las favelas como expresión de un derecho de ciudadanos, privados del disfrute de tantos otros que solo le son garantizados en la letra utópica de la ley.

No se trata de “glamurizar” las favelas como la mejor forma de equilibrar la cuestión de la vivienda para las clases populares, pero sí de reconocer que, si el modelo socioeconómico impide que tales clases tengan acceso a las viviendas producidas por el mercado formal, no se

puede ignorar que las favelas son una de las soluciones viables forjadas por los excluidos, en un contexto de adversidades e imposibilidades.

Este texto pretende contribuir a alimentar con informaciones, en su mayoría extraídas de los Censos Demográficos para la ciudad de Río de Janeiro, el debate entre los campos tecnopolíticos que se posicionan en el debate actual con relación a las políticas públicas para las favelas.

## **Un nuevo recorte territorial en la sistemática censitaria**

El órgano coordinador del sistema estadístico brasileño: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en ese último censo de 2010, realizó una investigación específica destinada a mejorar los estándares de calidad en la identificación de los Aglomerados Subnormales (AGSN), que en el caso de la ciudad de Río de Janeiro corresponden a las favelas, introduciendo innovaciones administrativas, metodológicas y tecnológicas. De ese esfuerzo resultó, incluso, una publicación especial, que por primera vez a nivel nacional, presenta datos individualizados sobre los AGSN, subtotales por ciudades, cartogramas de resultados y un breve análisis sobre tales asentamientos (ver IBGE, 2010).

Ya en la presentación de tal publicación, la Presidenta del IBGE afirma que:

Como referencias para el conocimiento de la condición de vida de la población brasileña en todos los municipios y en los recortes territoriales intramunicipales -distritos, subdistritos, barrios y localidades-, el Censo Demográfico 2010 aprimora la identificación de un recorte territorial específico, los aglomerados subnormales, ofreciendo a la sociedad un cuadro nacional actualizado sobre esta parte de las ciudades que demandan políticas públicas especiales” (IBGE, 2011: 5).

El AGSN antes era usado como concepto operacional para designar, a ejemplo de algunos otros, un tipo especial de sector cen-

sitario que, debido a sus especificidades, exigía técnicas propias de colecta de datos. Con las reformulaciones introducidas en el Censo 2010, asume el estatus de un recorte territorial específico que por sus características constitutivas, morfológicas y organizacionales se destacan de otras formas urbanas de hábitat, generalmente reconocidas como parte de los barrios tradicionales de las ciudades brasileñas.

En el caso del Municipio de Río de Janeiro, la mejoría adoptada por el IBGE contó con intensa participación del Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP-RIO), por medio de la Dirección de Informaciones de la Ciudad. En trabajo conjunto, que comenzó dos años después del Censo 2000, se redefinió toda la malla geográfica municipal de sectores censitarios, que sería usada en el Censo 2010.

A pesar de la gran mejoría observada en cuanto al Censo anterior, algunas diferencias persistieron en relación a los parámetros adoptados por el IPP-RIO, principalmente, porque el IBGE impone un número mínimo de cincuenta y un domicilios para considerar un conjunto como aglomerado subnormal. Además de eso, algunas otras pocas áreas, señaladas como favelas por el IPP-RIO, no fueron así consideradas por el IBGE. De esa forma, el IPP-RIO, usando sus bases cartográficas y aerofotométricas, hizo algunas estimativas para complementar los datos, lo que, al fin y al cabo, resultó en un aumento de apenas el 4% sobre la población calculada por el IBGE.

Es importante resaltar que tal procedimiento también fue adoptado para los resultados del Censo 2000, estimándose la población y el número de domicilios para todas las favelas entonces registradas, con base en los resultados divulgados por el IBGE para los sectores censitarios. Aun así, como la base de 2000 del IBGE para asentamientos subnormales presentaba muchas más diferencias en relación al registro municipal de favelas que en 2010, se debe tener mucho cuidado al comparar resultados de los dos Censos.

Las estimativas hechas por el IPP-RIO en 2010 fueron el resultado de la compatibilización del número de domicilios escrutados por el IBGE (divulgación de agosto de 2011) con los límites de las favelas definidos por el IPP-RIO y, a partir de eso, se estimó el número de moradores. Como los límites, adoptados por los dos órganos,

eran en 2010 muy próximos, fueron producidos resultados estadísticos bastante más confiables que los del año pasado.

## **El cuadro nacional**

La mejoría de las técnicas de investigación realizadas por el IBGE resultó en una ampliación de la cobertura del fenómeno a nivel nacional revelando su real extensión en todo el país. Según los resultados del Censo 2010, los AGSN correspondía al 6% (11.4 millones) de la población brasileña, distribuidos por apenas trescientos veinte y tres municipios (6% del número total) que, sin embargo abrigaban 48% de la población brasileña.

Casi la mitad del contingente poblacional de los AGSN estaba en el Sudeste, destacándose los Estados de São Paulo (2.7 millones) y de Río de Janeiro (2 millones). Pará, con 1.2 millones, tenía la tercera mayor porción de moradores en AGSN, aunque la población del estado fuera apenas la nona mayor el país.

Las quince superciudades brasileñas, con más de 1 millón de habitantes, abrigaban el 45% de los domicilios subnormales. En términos absolutos, Río de Janeiro y São Paulo forman un subgrupo especial, muy distante de las demás. Con cerca de 1.4 millones de moradores en AGSN, Río es el líder nacional, luego sigue São Paulo, con 1.3 millones. Salvador, con 882 mil y Belén, con 758 mil formaban el segundo pelotón. Fortaleza, Recife, Belo Horizonte, Manaus, São Luís y Guarulhos tenía entre 200 mil y 400 mil habitantes en AGSN.

Completando la lista de las superciudades, en las capitales del Sur (Porto Alegre y Curitiba), Campinas (Sudeste), Brasília y Goiânia en el Centro-Oeste, la población de los aglomerados no alcanzó los 200 mil habitantes y, apenas el 5% de los moradores de Brasília (133 mil) y el 0.3% de Goiânia (3.5 mil) fueron, en 2010, clasificados como viviendo en aglomerados subnormales.

El IBGE concluyó que tales asentamientos eran un fenómeno urbano-metropolitano: el 88% de los domicilios en AGSN se concentraban en veinte de las treinta y seis regiones metropolitanas. Cuanto a las proporciones de domicilios en AGSN sobre el total de domici-

lios en cada una de esas veinte principales regiones metropolitanas (RM), el Censo reveló un fuerte liderazgo del Norte y del Nordeste. La RM de Belén con el 52% ocupa la primera posición, muy por encima de las demás. Las RM de Salvador (25%), São Luís (23%) y Recife (22%) forman el segundo nivel, seguidas por las de Baixada Santista, Manaus, Teresina, Río de Janeiro, Fortaleza y Maceió con proporciones entre 15% y 10%. Las metrópolis de São Paulo, Vitória, Belo Horizonte, João Pessoa y Aracaju tenían en 2010, proporciones muy cercanas al 10%.

## Remover vs Urbanizar

Río de Janeiro es considerado nacional e internacionalmente como la ciudad emblemática de las favelas. No es solo que aquí surgió esa forma urbana y, *mercê* de la función polarizadora de la ciudad, se irradió al resto del país, sino que también sirvió de piso para el desarrollo de una rica cultura asociada a la música, la danza y la religión, sobre todo por la fuerte presencia inicial de afro-descendientes, ex-esclavos. Esta situación es característica de la primera mitad del siglo pasado, cuando las favelas cariocas crecieron vertiginosamente, alimentadas por la fuerte migración interna en dirección a Río, que todavía era la capital de la República y el centro político -económico más grande del país.

La tensión entre remover y urbanizar estuvo presente en el escenario político-ideológico de la ciudad, desde que las favelas pasaron a “incomodar” el paisaje natural y cultural, considerado por las élites como su “prioridad” exclusiva, según Abreu: “Las favelas son una de las llagas de Río de Janeiro, a la cual será necesario, un día muy cercano llevar el hierro cauterizador [...]” (Abreu, 1997: 87), pero la tesis remocionista se convierte en una verdadera primera política pública para las favelas a partir de la gestión ultraconservadora de la ciudad-estado de Río, creada por la transferencia de la capital nacional a Brasilia. Iniciando a principios de la década de 1960, el gobierno estatal de la poderosa ciudad-estado cuenta, incluso, con apoyo financiero del Gobierno norte americano (Leeds & Leeds, 1978: 253) y refuerza su acción a partir del golpe de estado de 1964, con la

creación del Banco Nacional de Vivienda y del respectivo sistema financiero. En poco más de diez años, se promueve en la ciudad-estado el más grande proceso de transferencia forzada de su historia. Ocurre una verdadera “limpieza” de valorizadas áreas residenciales nobles de la zona sur y de terrenos codiciados para otros usos además de residencias, debido a su estratégica localización (Portes, 1972: 76). Como corolario de la expulsión en masa de los favelados, se produjo la construcción de gigantescos conjuntos habitacionales en las desprovistas y distantes periferias. Las consecuencias des-estructuradoras de esa imposición autoritaria para las poblaciones que tenían en la buena localización de sus viviendas el único triunfo extrínseco a favor de la mitigación de sus duras condiciones de sobrevivencia fueron exhaustivamente estudiadas y relatadas (Valladares, 1978: 26).

## **El esfuerzo de urbanización de las favelas**

Desde la redemocratización del país luego del golpe militar de 1964, proceso cuyo inicio puede ser considerado en 1982, con la primera elección directa de gobernadores, los gobiernos estatal y municipal de Río de Janeiro cambiaron su orientación, defendiendo la manutención de las favelas por medio, principalmente de su urbanización (Cavallieri, 1986). El gobierno de la ciudad viene, desde entonces y con más énfasis, desde 1996, reestructurando, ampliando e intensificando sus programas de mejoramiento de favelas. Dada la continuidad (con algunos accidentes en el camino) de las acciones, del montante de inversiones y del alcance de las intervenciones, se puede decir que la municipalidad adoptó una política pública de urbanización y regularización.

El actual programa de mejoramiento de favelas Vivir Carioca (Morar Carioca, en portugués) da continuidad y amplía el propósito del conocido Favela-Barrio que, a su vez salió de la experiencia acumulada en más de diez años del Proyecto Mutirão Remunerado<sup>3</sup>. El

---

3 N deT: Mutirão es un proyecto en el que se incentivó la participación de los vecinos para beneficio mutuo. Mutirão es trabajo comunitario.

Vivir Carioca trazó la ambiciosa meta de urbanizar todas las favelas hasta el 2020, a partir de su lanzamiento oficial en 2010.

Aunque no haya una rígida lista de tipos de intervención para todas las favelas, como si fuera una receta inmutable aplicable en todos los lugares de la misma manera, los resultados básicos a ser alcanzados por la urbanización son los mismos:

- Dotar a las favelas de infraestructura de saneamiento básico de buena calidad, con adecuado funcionamiento y con mantenimiento oficial de los órganos públicos;
- Promover una reorganización espacial de las favelas, a través de integración vial con la malla urbana circundante y la implantación de espacios de uso colectivo;
- Implantar equipamientos y prestar los respectivos servicios sociales dirigidos a atender a los varios segmentos de la población necesitada;
- Regularizar, desde el punto de vista legal, las propiedades privadas y los espacios públicos.

Recientemente, Vivir Carioca estableció algunos nuevos componentes que la experiencia de más de 10 años mostró que eran necesarios: conservación de las obras y de los equipamientos instalados; mejoras a ser realizadas en unidades habitacionales; sistema de control del uso y de la ocupación del suelo más efectivo y refuerzo de los sistemas de Pousos (Puestos de Orientación Urbanística y Social) reparticiones avanzadas que funcionan en las comunidades.

De una manera esquemática general, la urbanización de las favelas consiste en:

- Infraestructura de saneamiento: se trata de ejecutar obras destinadas a permitir la implantación, operación y mantenimiento de los equipamientos y servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado sanitario, drenaje pluvial, recolección de basura y limpieza pública, contención de laderas, iluminación pública, reforestación y arborización.
- Reorganización espacial: consiste básicamente en conectar la favela con la malla vial circundante, a través de una o más vías transitables. Las soluciones de ingeniería y urbanismo

varían, de acuerdo a las condiciones del terreno y del sistema vial local. Ejemplos: crear una vía de ingreso sobre lecho de una preexistente; abrir espacio a través de la demolición de edificaciones alargando cominos existentes; extender una calle para conectarla con otra que se comunique al sistema vial del barrio. Hay una considerable preocupación por la mejora de la circulación de los peatones, dada la dificultad de desplegar vías transitables en muchas favelas de laderas y con el hecho de que pocos moradores utilizan sus propios vehículos para desplazarse. Por lo tanto, son implantadas veredas separadas de las calles (hecho prácticamente inédito en proyectos para favelas), barandas, pasamanos, escaleras, rampas, pasarelas, etc.

- **Implantación de equipamientos:** También han sido creados diversos espacios de uso colectivo. Los más importantes se destinan a la práctica de deportes, comprendiendo campos de fútbol, canchas de uso múltiple, graderíos, vestidores, ciclo vías, etc. Las plazas y parques para el ocio y la recreación de personas de varias edades y hasta pequeños espacios, adyacentes a las vías, equipados con bancas, son también muy comunes. Sea sirviendo para la práctica del ocio activo, sea prestándose más a la contemplación o al descanso luego de una cansada caminata cerro arriba, esos espacios de uso colectivo, junto con las nuevas vías creadas, reordenan el espacio urbano de las favelas y reformulan el sistema de circulación interno, incorporando mayor seguridad, confort, belleza y placer al desplazamiento de las personas<sup>4</sup>.

Finalmente, pero no menos importante, se coloca hoy la cuestión de la “pacificación” entendida como la recuperación de áreas antes dominadas por grupos criminales organizados que detienen el control del territorio y donde reina un poder paralelo al del estado de derecho y apuntala toda una “legalidad” impuesta, en última instancia, por la fuerza de las armas y de la extrema violencia.

---

4 Sobre el proceso reciente (hasta 2007) de urbanización de favelas en Río, ver Cavallieri, 2003.

Recientemente (desde diciembre de 2008), la situación se invirtió, con la implantación de las Unidades Pacificadoras de la Policía (UPP) y la “liberación” de las áreas dominadas, por medio de una sólida ocupación policial que actúa de forma especial con presencia permanente en el territorio. Aunque no sea condición *sine qua non* para la urbanización, ya que redundaría en que la misma solo acontece luego de la pacificación, no hay duda que la UPP hace posible un nuevo nivel en la ejecución de las políticas públicas en las áreas liberadas.

El mejor ejemplo es el Programa de la Alcaldía, coordinado por el IPP-RIO y conocido como UPP Social, que beneficia cerca de 390 mil habitantes. Se trata de un esfuerzo enorme de articulación de políticas sociales y servicios públicos, que integran iniciativas gubernamentales, a veces ya existentes, a veces creadas o recreadas, como fuerte participación popular para producir resultados concretos de mejorías en el territorio (Henriques & Zacchi, 2012).

## **Favelas: reclasificar para mejor planificar**

En 2012, la Alcaldía puso en marcha el Programa Vivir Carioca, destinado a orientar la urbanización e integración de las favelas de la ciudad. Una de las contribuciones del Programa fue la nueva clasificación adoptada, cuyas bases fueron definidas así:

En la búsqueda de mejores soluciones para las intervenciones de integración plena de las favelas cariocas, primero es necesario entender que no se encuentran dispersas por el territorio, de forma inconexa. Algunas tienen un contorno claramente definido, mientras que otras se encuentran agrupadas en conjuntos, con fuertes relaciones entre sí, así como tienen fuertes relaciones e interacciones con su entorno en la malla formal [...] (Alcaldía de Río de Janeiro, 2010: 12-17).

Para fines de racionalizar la planificación y la intervención, las áreas fueron clasificadas en cuanto: a la situación en el tejido urbano; al tamaño, y al grado de urbanización alcanzado a lo largo del tiempo. El principal atributo de ese sistema de clasificación es su flexibilidad, una vez que, en la medida en que la situación de las

comunidades cambia, su encuadre también puede cambiar. La clasificación debe, por lo tanto, ser entendida como una herramienta que busca facilitar la gestión pública, incentivar la planificación y la ejecución de las políticas públicas de vivienda, para que atiendan las necesidades específicas de cada local.

En lugar de abordar la planificación de la intervención en cada una de las favelas como si fueran casos independientes, la Alcaldía procedió a agruparlas, obedeciendo al criterio de “situación en el tejido urbano”, lo que permitió establecer dos tipos básicos. El primer tipo se refiere a las favelas aisladas y el segundo a aquellas agrupadas en complejos.

Para mayor precisión en la clasificación, se usó también el criterio de tamaño de las unidades (favelas aisladas o en complejos), medido por el número de domicilios, criterio fundamental para dimensionar las acciones públicas a ser implementadas.

En función de la estadística de distribución del número de domicilios de las favelas cariocas y de la tradición de actuación de la Secretaría Municipal de Vivienda (SMH, por sus siglas en portugués), fueron clasificadas en los siguientes grupos: hasta cien domicilios; entre cien y quinientos domicilios; y con más de quinientos domicilios.

Todavía citando el documento oficial fundador del Programa Vivir Carioca: “[...] respetando esta dinámica, la Alcaldía realizó una profunda revisión en su forma de percibir, registrar y actuar en las áreas de favela” (Alcaldía de Río de Janeiro, 2010: 12-17).

El Programa, como ya fue mencionado, para fines de mejor planificar la acción gubernamental, adoptó la categoría comunidad urbanizada para diferenciar favelas que recibieron poca o ninguna mejoría de aquellas que pasaron por intervenciones mucho más complejas y transformadoras.

Análogamente, con la misma finalidad, fueron consideradas otras categorías, como se dijo anteriormente: favelas pequeñas, con menos de cien domicilios; favelas entre cerca de cien y quinientos domicilios, favelas con más de quinientos domicilios, parcialmente urbanizadas, favelas con más de quinientos domicilios, en proceso de urbanización y favelas con más de quinientos domicilios, no urbanizadas.

En la nueva tipología, las favelas fueron clasificadas como: aquellas que, por haber sido construidas en áreas de riesgo o en locales inadecuados para el uso residencial pueden ser consideradas, en principio, como favelas no urbanizables, requiriendo mayores análisis para la verificación de la imposibilidad de urbanización; y urbanizables, agrupadas en cuatro sub categorías, de acuerdo a su tamaño y grado de urbanización.

Para cada tipo se esbozó un conjunto específico de acciones gubernamentales, y respectivos costos, que puedan garantizar la implantación de una situación satisfactoria de urbanización. La matriz de clasificación resultante se presenta a continuación:

Cuadro N° 1

Matriz de clasificación de favelas, según la situación de urbanización y el tamaño-Municipio de Río de Janeiro - 2010

Situación / Tamaño	Número de Unidades		Estimación IPP 2010	
	Complejos	Aisladas	Población	Domicilios
Total	130	462	1.160.715	381.523
En análisis	3	129	56.547	19.861
Pequeñas (< 100 domicilios)	4	197	39.467	13.838
Entre 100 e 500 domicilios	43	116	159.868	53.275
Con + 500 domicilios				
----- Parcialmente urbanizadas	24	5	350.892	119.559
----- No Urbanizadas	42	14	322.637	103.897
----- En proceso de urbanización	15	1	231.304	71.093
87 Comunidades Urbanizadas			283.058	90.708

Fuente: Estimación IPP sobre IBGE. Censo 2010. Clasificación hecha en octubre de 2012.

Elaborado por: Fernando Cavallieri y Adriana Via

## **Comunidad Urbanizada**

Para los objetivos de la actuación gubernamental, la comunidad urbanizada representa, por lo tanto, un tipo de asentamiento habitacional, que, habiéndose organizado como una favela alcanzó un nuevo y mejor nivel dentro del continuo proceso de urbanización y reurbanización al que están sometidos, en mayor o menor grado, todos los espacios de la ciudad. Sin embargo, tal tipo de hábitat continúa manteniendo especificidades en su estructuración socio-espacial, en los estándares constructivos de sus edificaciones y en las formas de organización de la vida cotidiana, lo que justifica mantenerlos en una clasificación propia.

Según definiciones de la Secretaría Municipal de Vivienda, en esta clase se encuadra aquella que: “[...] haya sido objeto de programas de urbanización integrada, tales como Favela-Barrio (PROAP), Bairro, Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y otros similares, cuyo proyecto haya garantizado la implantación de infraestructura básica, equipamientos públicos y niveles de accesibilidad satisfactorios; o que, por esfuerzo propio de sus moradores y acciones públicas diversas, a lo largo del tiempo, consiguió alcanzar una situación bastante satisfactoria de urbanización.” (SMH y IPP-RIO, 2009).

En realidad, la ciudad está formada por una variada tipología de hábitats que es importante considerar para fines de conocimiento y actuación gubernamental: barrio tradicional, favelas, parcelaciones, conjuntos habitacionales, vecindades, condominios verticales y horizontales, villas y otros.

Así, tiene sentido comparar la población que vive en comunidades urbanizadas con aquella resultante de la suma de esta con la población que vive en favelas, de acuerdo con el método actual adoptado por la Alcaldía. Esta comparación permite cuantificar y relativizar, en cada parte y en el todo de la ciudad, el esfuerzo de urbanización de favelas, realizado, a lo largo del tiempo, no solo por el Poder Público, sino también por moradores y demás organizaciones sociales. La siguiente tabla muestra los datos relativos al punto presentado:

Tabla N° 1  
 Proporción de la población de comunidades urbanizadas  
 sobre la población total de las favelas, por Áreas de Planificación (AP)-  
 Municipio de Río de Janeiro- 2010

Áreas de Planificación	Total (A)	Comunidades Urbanizadas (B)	Proporción (B) / (A)
Total	1.443.773	283.058	20%
AP1 - Central	103.296	28.060	27%
AP2 - Zona Sur	174.149	58.305	33%
AP3 - Zona Norte	654.755	149.014	23%
AP4 - Barra/Jacarepaguá	236.834	13.310	6%
AP5 - Zona Oeste	274.739	34.369	13%

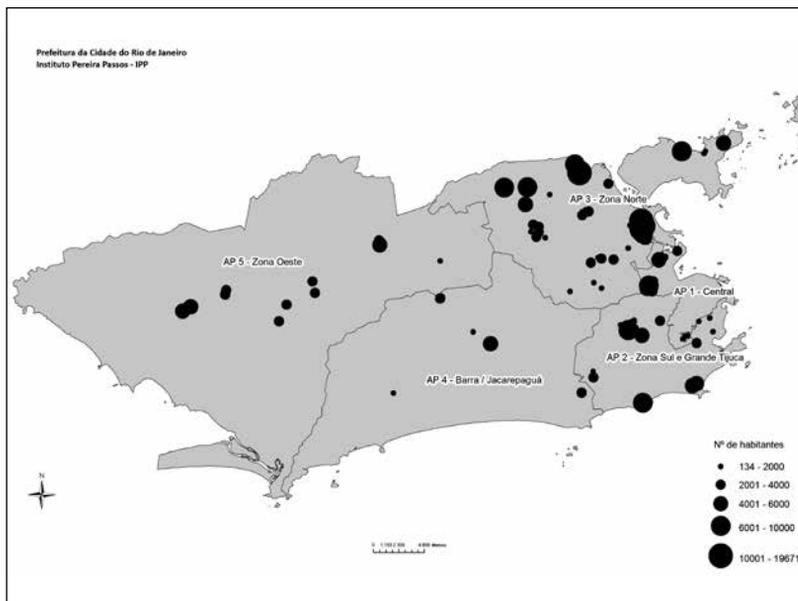
Fuente: Estimativa IPP sobre IBGE. Censo 2010

Elaborado por: Fernando Cavallieri

En 2010, un quinto de la población de las favelas vivía en comunidades consideradas urbanizadas. En la Zona Sur (Incluida la Gran Tijuca), esa población se elevaba a un tercio, pero en la AP 4 y en la AP 5 era solamente 6% y 13%. Con proporciones intermedias, estaban la Central, con 27% y la Zona Norte, con 23%. Esa última, sin embargo, en función de ser la región más poblada de la ciudad, congregaba de largo la cantidad absoluta más alta de habitantes de comunidades consideradas urbanizadas: 149 mil personas.

Además, es importante resaltar que veinte y nueve unidades (351 mil habitantes) fueron consideradas parcialmente urbanizadas y que dieciséis (231 mil habitantes) están en proceso de urbanización, en el ámbito del Programa Vivir Carioca. Recientemente (agosto de 2012) se realizó en la Alcaldía la reunión de partida con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), órgano co-financiador de la tercera fase del Programa de Urbanización de Asentamientos Populares, integrante además del Vivir Carioca. Por medio de préstamos del BID (que ya habría concedido préstamos para las dos primeras fases del mismo Programa), sumando a la contrapartida local se pretende al fin de 4 años, urbanizar y regularizar cerca de 14 mil domicilios en cerca de 8 unidades de favelas.

Mapa N° 1  
Población en las Comunidades Urbanizadas por Áreas de Planificación - 2010



Fuente: Base Cartográfica: IPP/DIC; Población: Estimación IPP sobre IBGE - Censo 2010.  
Elaborado por: Adriana Vial

A partir de aquí, el presente texto se basa en un artículo elaborado por los autores (Cavallieri y Vial, 2012) sobre la situación demográfica y de localización de las favelas cariocas, a partir de los datos del Censo 2010 del IBGE y de los registros del IPP-RIO, órgano de planificación e información del gobierno de la ciudad de Río.

## Población por áreas de planificación

Siguiendo la nueva clasificación adoptada por la Alcaldía de Río de Janeiro, los asentamientos fueron agrupados en favelas y en comunidades urbanizadas. La Tabla N° 2 muestra la distribución de la población residente en tales asentamientos por áreas de la ciudad.

Tabla N° 2  
Población de favelas y de comunidades urbanizadas,  
por Áreas de Planificación - Municipio de Río de Janeiro -2010

Áreas de Planificación	Ciudad (A)	Favela (B)	(B) / (A)	Comunidad Urbanizada (C)	(C) / (A)
Total	6.320.446	1.160.715	18%	283.058	4%
AP1 - Central	297.976	75.236	25%	28.060	9%
AP2 - Zona Sur	1.009.170	115.844	11%	58.305	6%
AP3 - Zona Norte	2.399.159	505.741	21%	149.014	6%
AP4 - Barra/Jacarepaguá	909.368	223.524	25%	13.310	1%
AP5 - Zona Oeste	1.704.773	240.370	14%	34.369	2%

Fuentes: Estimación IPP sobre IBGE, Censo 2010

Elaborado por: Fernando Cavallieri

En 2010, la población residente en favela representaba el 18% del total y aquella localizada en las llamadas comunidades urbanizadas, el 4%.

Por Área de Planificación, las favelas representaban de 21% a 25% de la población total de las AP3 (Zona Norte), AP 1 (Zona Central) y AP 4 (Barra y Jacarepaguá). Proporciones menores fueron alcanzadas en las Zonas Oeste (14%) y Sur (11%).

Los moradores en comunidades urbanizadas representaban el 9% de la población en la AP 1 y 6% en la AP 2 y en la AP 3. Bastante bajas (de 1% a 2%) eran las proporciones de comunidades urbanizadas sobre los contingentes poblacionales de las Áreas de Planificación 4 y 5.

## Crecimiento entre 2000 y 2010

Las favelas continuaron creciendo en la última década, a una velocidad superior a la de la ciudad como un todo. Entre 2000 y 2010, Río pasó de 5.857.994 a 6.320.446 habitantes, representando un crecimiento del 8%, mientras las favelas ampliaron su población

en un 22%. Ya en las comunidades urbanizadas, la proporción de crecimiento del número de habitantes se acercó mucho a la media de la ciudad: 9%. Eso puede representar el hecho de que en las áreas urbanizadas el Poder Público consigue ejercer un control más efectivo sobre la expansión que en las favelas todavía no urbanizadas.

Otro punto a considerar es que retirando la población de las favelas del total de la ciudad, en los dos años, se tiene un crecimiento aún menor que el de la ciudad como un todo (en el que el peso demográfico de las favelas ejerce influencia). O sea, en lugar de un crecimiento general del 8%, la población de la “no-favela” creció solamente 5%.

Se hace difícil verificar si hubo aceleración o no de ese crecimiento, porque no se dispone de datos comparables para 1991, año del Censo anterior al de 2000, una vez que no hay una estimación para aglomerados subnormales que haya sido hecha en los mismos moldes que para 2000 y 2010.

Tabla N° 3

Variación de la población en favelas y en comunidades urbanizadas, por Áreas de Planificación - Municipio do Río de Janeiro - 2000 y 2010

Áreas de Planificación	Variación % de la población - 2000 - 2010		
	Favelas	Comunidades Urbanizadas	Favelas + Comunidades Urbanizadas
Total	22%	9%	19%
AP1 - Central	22%	47%	28%
AP2 - Zona Sur	21%	6%	15%
AP3 - Zona Norte	13%	4%	11%
AP4 - Barra/Jacarepaguá	56%	16%	53%
AP5 - Zona Oeste	15%	14%	15%

Nota - Los datos de 2000 se refieren a comunidades que estaban urbanizadas en 2010.

Fuente - Estimación IPP sobre IBGE. Censos 2000 y 2010

Elaborado por: Fernando Cavallieri

El gran crecimiento relativo de las favelas se dio en el área que más se expande en la ciudad, no solo demográficamente, sino también en creación de empleos atractivos para las personas que en ellas habitan. De hecho, la región Barra/Jacarepaguá (AP 4) registró

una enorme ampliación de su población favelada -56% en diez años- y una baja variación de la población en comunidades urbanizadas (16%). En la región del Centro y su periferia se observó la segunda mayor tasa de crecimiento de las favelas (22%), aunque sea una variación pequeña en números absolutos. En compensación, las comunidades urbanizadas variaron 47% más.

La Zona Sur tuvo un crecimiento expresivo de la población en favelas (21%) y el segundo menor (6%) en comunidades urbanizadas. El dato es importante, ya que, como se vio en la tabla 1, un tercio del número de habitantes que antes vivía en favelas, pasó a la categoría de comunidades urbanizadas.

Un fenómeno semejante ocurre en la Zona Norte: 13% contra solo 4%. Ya en la Zona Oeste, las poblaciones encuadradas en las dos categorías crecieron a tasas semejantes, más bajas considerándose el conjunto de las cinco Áreas de Planificación.

## **Desplazamiento espacial 1950-2010**

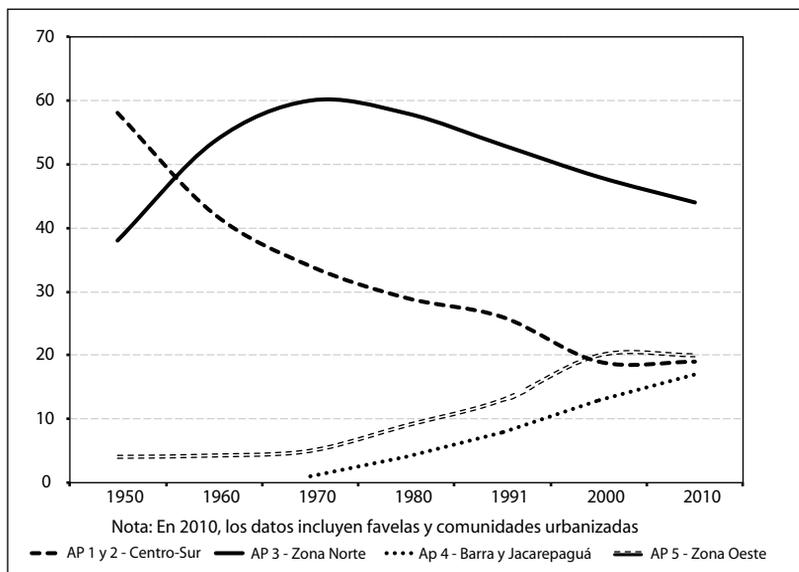
Para examinar la localización de esas poblaciones a lo largo del tiempo, y permitir la comparación con los datos más actuales, se usó, en 2010, la suma del número de habitantes de favelas y comunidades urbanizadas, aquí llamadas, genéricamente, “favela”, entre comillas.

Las proporciones de la población moradora en “favelas” varían bastante entre las diversas regiones de la ciudad y, obviamente, reflejan el peso relativo de la distribución demográfica regional.

Factores ligados al proceso histórico de la ocupación urbana, a la localización de actividades económicas y de servicios públicos y la disponibilidad de tierra viene, a lo largo del tiempo, condicionando el surgimiento y la consolidación de ese tipo de asentamiento habitacional. Se observa una fuerte dinámica de cambio de localización de las “favelas”, en los últimos 50 años, dirigiéndose de las áreas más centrales, en la parte este de la ciudad, a las más periféricas, en la parte oeste. Aunque basado en datos no completamente comparables, ya que fueron levantados por el IBGE o estimados por el IPP-RIO por medio de metodologías diferentes, el gráfico 1, trabajando con

grandes números, hace evidente la dinámica de cambio espacial desde 1950.

Gráfico N° 1  
Localización de la población de favela, por Áreas de Planificación -  
Municipio do Río de Janeiro - 1950-2010



Nota: Para atenuar imprecisiones, los datos de AP 1, de pequeña expresión, fueron agregados a los de AP 2. En 2010, los datos incluyen favelas y comunidades urbanizadas (nomenclatura introducida por la Alcaldía el mismo año).

Se observa nítidamente el recorrido ascendente de las curvas correspondientes a la AP 5 y a la AP 4, regiones más periféricas con gran disponibilidad de tierra relativamente barata y, en el caso de Barra da Tijuca, con muchas actividades empleadoras de mano de obra no especializada (construcción civil, comercio y servicios generales).

Por otro lado, las zonas centro-sur y su extensión suburbana al Norte, localizaciones tradicionales de los mercados de trabajo, de servicios públicos y privados y de medios de transporte, que hasta los años 1970/80 eran reductos de grandes y medianas “favelas”, van nítidamente perdiendo terreno.

## Distribución por áreas de planificación

A pesar de la tendencia de cambio de localización verificada en el tópic anterior, la gran porción situada al este del municipio que se extiende de norte a sur, formada por las AP 1, 2 y 3, persiste con la mayor cantidad de residentes en aquellos tipos de asentamientos precarios, conforme se ve más detalladamente en la siguiente tabla.

Tabla N° 4

Proporción de la población de la ciudad, de las favelas y de las comunidades urbanizadas sobre los respectivos totales, por Áreas de Planificación - Municipio de Río de Janeiro -2010

Áreas de Planificación	Ciudad	Proporción	Favela	Proporción	Comunidad Urbanizada	Proporción
Total	6.320.446	100%	1.160.715	100%	283.058	100%
AP1 - Central	297.976	5%	75.236	6%	28.060	10%
AP2 - Zona Sur	1.009.170	16%	115.844	10%	58.305	21%
AP3 - Zona Norte	2.399.159	38%	505.741	44%	149.014	53%
AP4 - Barra/Jacarepaguá	909.368	14%	223.524	19%	13.310	5%
AP5 - Zona Oeste	1.704.773	27%	240.370	21%	34.369	12%

Fuente - Ciudad: IBGE, Censo 2010; Favela y Comunidad Urbanizada: estimación IPP sobre IBGE, Censo 2010  
Elaborado por: Fernando Cavallieri

La población en estudio, de manera general, acompaña la distribución de la población total por Área de Planificación, con los siguientes datos relevantes:

- La Zona Norte lidera en las tres categorías, destacándose en términos de las comunidades urbanizadas (53%);
- Las favelas en Baixada de Jacarepaguá (AP 4) superan la proporción de la población general (19% contra 14%), mien-

- tras que el porcentual de las comunidades urbanizadas en esa región es bastante menor a (5% contra 14%);
- Del total de población viviendo en comunidades urbanizadas, 21% están en la Zona Sur, mientras que en términos de la ciudad como un todo, tal proporción es del 16%. En la región central se observa un fenómeno análogo (10% vs 5%);
  - Los moradores de la Zona Oeste alcanzan el 27% de la ciudad como un todo, pero en comunidades urbanizadas son apenas 12% y en favelas, 21%.

## Distribución por regiones administrativas

El municipio de Río de Janeiro está dividido oficialmente en 33 Regiones Administrativas (RA). En 2012, en todas ellas había favelas, pero la distribución de su población, entre las 33 áreas, era muy diferente. Si en Paquetá (una pequeña isla separada del continente) los moradores en favelas eran apenas 108 habitantes (menos del 0,0% del total), en Jacarepaguá alcanzaron casi 170 mil, representando cerca de 15% del contingente total. Esos y otros datos constan en la siguiente tabla que presenta las RA ordenadas según el tamaño del número de moradores en favelas.

Algunos puntos merecen ser resaltados:

- Con más de 50 mil moradores en favelas cada una, solo ocho RA -Jacarepaguá, Bangu, Pavuna, Rocinha, Complexo do Alemão, Ilha do Governador, Méier e Ramos- abrigaban, en conjunto, más de la mitad (53.4%) de todo el contingente favelado de la ciudad;
- Tales Regiones, líderes del *ranking*, se distribuían por todas las Áreas de Planificación de la Ciudad, a excepción de la AP 1 - Zona Central, donde la RA mayoritaria de Río Comprido solo contribuyó con 2.4% de la población favelada total;
- Paquetá, Centro, Botafogo, Lagoa, y Cidade de Deus, a su vez, no llegaron siquiera a la marca de los 5 mil habitantes en favelas, abarcando poco más de 1% del total;

Tabla N° 5  
 Proporción de la población de las favelas (orden) y de las comunidades urbanizadas, sobre los respectivos totales, por Regiones Administrativas - Municipio de Río de Janeiro - 2010

Regiones Administrativas	Población Residente			
	Favelas	Proporción	Comunidades Urbanizadas	Proporción
Total	1.160.715	100.0%	283.058	100.0%
Jacarepaguá	169.185	14.6%	8.652	3.1%
Bangu	88.232	7.6%	7.286	2.6%
Pavuna	76.008	6.5%	19.057	6.7%
Rocinha	69.356	6.0%	-	0.0%
Complexo do Alemão	60.500	5.2%	-	0.0%
Ilha do Governador	53.187	4.6%	13.897	4.9%
Méier	51.760	4.5%	3.071	1.1%
Ramos	51.596	4.4%	1.640	0.6%
Barra da Tijuca	49.743	4.3%	4.658	1.6%
Campo Grande	48.052	4.1%	17.352	6.1%
Santa Cruz	46.156	4.0%	8.697	3.1%
Penha	39.432	3.4%	8.278	2.9%
Madureira	38.316	3.3%	11.817	4.2%
Jacarezinho	33.836	2.9%	-	0.0%
Guaratiba	30.387	2.6%	-	0.0%
Irajá	29.065	2.5%	462	0.2%
Rio Comprido	28.021	2.4%	-	0.0%
Realengo	27.543	2.4%	1.034	0.4%
Anchieta	25.080	2.2%	-	0.0%
Vila Isabel	24.488	2.1%	6.207	2.2%
São Cristóvão	23.507	2.0%	16.743	5.9%
Vigário Geral	20.213	1.7%	20.570	7.3%
Inhaúma	15.122	1.3%	6.128	2.2%
Santa Teresa	12.841	1.1%	-	0.0%
Complexo da Maré	11.626	1.0%	64.094	22.6%
Portuária	9.851	0.8%	11.317	4,0%
Tijuca	6.893	0.6%	21.111	7.5%
Copacabana	6.527	0.6%	5.567	2,0%
Cidade de Deus	4.596	0.4%	-	0.0%
Lagoa	4.553	0.4%	14.449	5.1%
Botafogo	4.027	0.3%	10.971	3.9%
Paquetá	908	0.1%	-	0.0%
Centro	108	0.0%	-	0.0%

Fuente - Estimación IPP sobre IBGE. Censos 2000 y 2010

Elaborado por: Fernando Cavallieri

- La distribución de la población en comunidades urbanizadas era también bastante concentrada, sin existir en diez de las treinta y tres RA;
- La RA de Maré, sola, respondía a 22.6% del total de ese subconjunto (64 mil moradores en 283 mil); Tijuca, Vigário Geral, Pavuna, Campo Grande, São Cristovão también se destacaron, cada una con más de 15 mil moradores en la misma situación;
- En seis RA la población de comunidades urbanizadas superaba la de favelas: Maré, Tijuca, Vigário Geral, Lagoa, Portuária y Botafogo.

## **Proporción en cada Región Administrativa**

La tabla 6, que sigue a continuación, hace evidente como las cinco AP y las treinta y tres RA estaban en 2010 en cuanto al número y a la proporción de moradores en favelas y en comunidades urbanizadas. Como ya fue señalado anteriormente, hay favelas en todas las Regiones de la ciudad, pero lo mismo no ocurre con las comunidades urbanizadas.

Comenzando el análisis por las favelas, se registran los siguientes datos relevantes:

- En el área central de la ciudad (AP1), con excepción de la RA del Centro (local de pocas viviendas y muchas oficinas y tiendas), hay un razonable equilibrio entre todas las demás RA. Río Comprido y Santa Teresa tienen cerca de un tercio de sus respectivos moradores viviendo en favelas;
- En la AP 2 - Zona Sur y adyacencias, región de barrios nobles y clase media, viven poco más de 115 mil personas en favelas, lo que representa cerca de 11% de su población. Si no fuera por la RA de Rocinha, con sus 69 mil moradores, y la Vila Isabel (24 mil favelados) ese porcentaje sería mucho más bajo, ya que en ninguna de las demás regiones, la población alcanza 7 mil moradores;

- La AP 3, que concentra los tradicionales suburbios de los ferrocarriles Ferro Central de Brasil y Leopoldina, es de los donde se localiza el mayor contingente de moradores en favelas, con un total de más de 500 mil habitantes en esa situación;
- En esta región, se destacan las llamadas “RA- favela”, (Jacarezinho y Complexo do Alemão) con enorme proporción de moradores en las mismas (87% e 89%). Maré, otra región del mismo tipo, solo presentó 9% en favelas, ya que gran parte de sus moradores (49%) fue clasificada en comunidades urbanizadas. En la AP 3, se destacan además Pavuna (36.4%) y Ramos (33.7%);
- Baixada de Jacarepaguá (AP 4) oscila entre casi 30% de favelados en la RA de Jacarepaguá, 16.5% en Barra da Tijuca y 12.6% en Cidade de Deus, mayoritariamente formada por conjuntos habitacionales;
- Las Regiones Administrativas de la Zona Oeste (AP 5), región periférica y de gran expansión demográfica, tenían entre cerca de 9% a cerca de 25% de sus habitantes viviendo en favela en 2010;
- En resumen, las RA más grandes, en términos de la participación de moradores de favelas en su población, eran: Rocinha, Jacarezinho y Complexo do Alemão, encima de 87%; Pavuna, Rio Comprido, Ramos, Santa Teresa y Jacarepaguá, variando de 30% a 36%;

El análisis de la tabla anterior revela los siguientes aspectos principales:

- Centro, Botafogo, Lagoa, Tijuca y Copacabana eran, en 2010, las regiones con menor proporción de población favelada, ninguna superaba el 5%. Todas, excepto el Centro, región de uso esencialmente no-residencial, se localiza en la AP 2, área que congrega la parte más noble da ciudad;
- En cuanto a las comunidades urbanizadas, se refuerza lo que ya se dijo en el tópico anterior, no existían en diez de las treinta y tres RA y en seis su población superaba la de las favelas;

- El Complejo da Maré, por la situación especial de urbanización que vivió en los años 1980<sup>5</sup> lidera la lista, con casi la mitad de sus habitantes viviendo en comunidades urbanizadas;
- Complementan la lista de las que están en la cima de esa clasificación, todas con más de 10%, las RA Portuária, São Cristóvão, Vigário Geral y Tijuca.

Tabla N° 6

Proporción de la población de las favelas y de las comunidades urbanizadas, sobre las poblaciones de las Regiones Administrativas y Áreas de Planificación - Municipio de Río de Janeiro -2010

Regiones Administrativas	Población Residente				
	Ciudad (A)	Favelas (B)	Proporción (B) / (A)	Comunidades Urbanizadas (C)	Proporción (C) / (A)
Portuária	48.664	9.851	20.2%	11.317	23.3%
Centro	41.142	108	0.3%	-	-
Río Comprido	78.975	28.021	35.5%	-	-
São Cristóvão	84.908	23.507	27.7%	16.743	19.7%
Paqueta	3.361	908	27,0%	-	-
Santa Teresa	40.926	12.841	31.4%	-	-
AP1	297.976	75.236	25.2%	28.060	9.4%
Botafogo	239.729	4.027	1.7%	10.971	4.6%
Copacabana	161.191	6.527	4,0%	5.567	3.5%
Lagoa	167.774	4.553	2.7%	14.449	8.6%
Tijuca	181.810	6.893	3.8%	21.111	11.6%
Vila Isabel	189.310	24.488	12.9%	6.207	3.3%
Rocinha	69.356	69.356	100,0%	-	-
AP2	1.009.170	115.844	11.5%	58.305	5.8%
Ramos	153.177	51.596	33.7%	1.640	1.1%

5 Las llamadas favelas de Maré fueron, en los años 1980, objeto de un amplio proceso de urbanización denominado Proyecto Río. En la época, la experiencia no se extendió a otras favelas de la ciudad.

Regiones Administrativas	Población Residente				
	Ciudad (A)	Favelas (B)	Proporción (B) / (A)	Comunidades Urbanizadas (C)	Proporción (C) / (A)
Penha	185.716	39.432	21.2%	8.278	4.5%
Inhaúma	134.349	15.122	11.3%	6.128	4.6%
Méier	397.782	51.760	13,0%	3.071	0.8%
Irajá	202.952	29.065	14.3%	462	0.2%
Madureira	372.555	38.316	10.3%	11.817	3.2%
Ilha do Governador	212.574	53.187	25,0%	13.897	6.5%
Anchieta	158.318	25.080	15.8%	-	-
Pavuna	208.813	76.008	36.4%	19.057	9.1%
Jacarezinho	37.839	33.836	89.4%	-	-
Complexo do Alemão	69.143	60.500	87.5%	-	-
Complexo da Maré	129.770	11.626	9,0%	-	49.4%
Vigário Geral	136.171	20.213	14.8%	20.570	15.1%
AP3	2.399.159	505.741	21.1%	149.014	6.2%
Jacarepaguá	572.030	169.185	29.6%	8.652	1.5%
Barra da Tijuca	300.823	49.743	16.5%	4.658	1.5%
Cidade de Deus	36.515	4.596	12.6%	-	-
AP4	909.368	223.524	24.6%	13.310	1.5%
Bangu	428.035	88.232	20.6%	7.286	1.7%
Campo Grande	542.084	48.052	8.9%	17.352	3.2%
Santa Cruz	368.534	46.156	12.5%	8.697	2.4%
Guaratiba	123.114	30.387	24.7%	-	-
Realengo	243.006	27.543	11.3%	1.034	0.4%
AP5	1.704.773	240.370	14.1%	34.369	2,0%

Fuente - Ciudad: IBGE, Censo 2010; Favela y Comunidad Urbanizada: estimación IPP sobre IBGE, Censo 2010  
Elaborado por: Fernando Cavallieri

## Las favelas y comunidades urbanizadas más grandes

Las diez favelas más grandes, en número de moradores en 2010 (Tabla 7), sumaban casi 400 mil habitantes, o un tercio del total. A excepción de la más grande de todas -Rocinha, situada en la AP 2 - Zona Sur- todas las demás están agrupadas en complejos, según la nueva metodología de clasificación adoptada a partir del Programa Vivir Carioca, lanzado en 2010 por la Alcaldía de Río. El mapa presenta las manchas de las cien favelas más grandes por Áreas de Planificación.

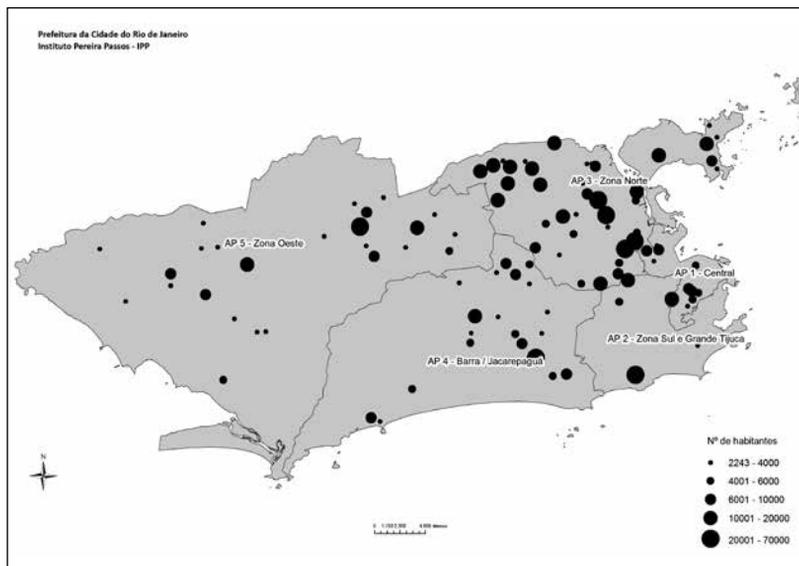
Tabla N° 7  
Diez mayores favelas de la ciudad, según la población -  
Municipio de Río de Janeiro -2010

Favelas	Regiones Administrativas	Áreas de Planificación	Población IPP 2010
Rocinha	Rocinha	2	69.161
Complejo Río das Pedras	Jacarepaguá	4	63.484
Complejo do Alemão	Complejo do Alemão	3	60.583
Complejo Fazenda Coqueiro	Bangu	5	60.583
Complejo Vila Cruzeiro	Ramos	3	36.862
Complejo Jacarezinho	Jacarezinho	3	34.903
Complejo Manguinhos	Ramos	3	20.039
Complejo Morro dos Macacos	Vila Isabel	2	19.082
Complejo Morro do Dendê	Ilha do Governador	3	17.210
Complejo Chico Mendes	Pavuna	3	15.561

Fuente: Estimación IPP sobre IBGE. Censo 2010.

Elaborado por: Fernando Cavallieri

Mapa N° 2  
Población en las 100 Favelas Más Grandes - 2010



Fuente: Base Cartográfica: IPP/DIC; Población: Estimativa IPP sobre IBGE - Censo 2010.  
Elaborado por: Adriana Vial

Entre las comunidades urbanizadas se destacan las diez de mayor población (Tabla N° 8) que sumadas representan 105 mil habitantes o 37% del total de habitantes de esa categoría.

Tabla N° 8  
Diez comunidades urbanizadas más grandes de la ciudad,  
según la población - Municipio de Río de Janeiro -2010

Comunidades Urbanizadas	Regiones Administrativas	Áreas de Planificación	Población IPP 2010
Parque União	Complexo da Maré	3	19.671
Nova Holanda	Complexo da Maré	3	13.350
Parque Jardim Beira Mar	Vigário Geral	3	13.178
Parque Maré	Complexo da Maré	3	12.429
Vidigal	Lagoa	2	9.678

Comunidades Urbanizadas	Regiones Administrativas	Áreas de Planificación	Población IPP 2010
Fazenda Botafogo / Margem da Linha	Pavuna	3	7.891
Baixa do Sapateiro	Complexo da Maré	3	7.563
Borel	Tijuca	2	7.551
Parque Proletário de Vigário Geral	Vigário Geral	3	7.053
Morro dos Telégrafos	São Cristóvão	1	6.657

Fuente: Estimación IPP sobre IBGE. Censo 2010.

Elaborado por: Fernando Cavallieri

## Puntos finales

El avance del proceso de urbanización de las favelas en la ciudad de Río de Janeiro marca un camino de integración de una amplia población antes dejada al margen de los beneficios de la ciudad. Conocer sus particularidades, aciertos y dificultades, así como su conformación estadística es fundamental. Tal conocimiento permite calificar el debate que hace décadas, viene señalando, con gran dosis de maniqueísmo, el pensamiento político de los grupos locales de influencia. Como se buscó mostrar, en Río de Janeiro ese tema es visto de forma dicotómica y divide las opiniones de forma política radical. Urbanizar o remover, esa es la cuestión.

El gobierno de la ciudad, en particular, que tiene el desafío de coordinar las acciones de urbanización, intenta reforzar apoyos y perfeccionar la gestión, proponiendo nuevas formas de clasificación de las favelas y afirmando que muchas pueden ya ser consideradas urbanizadas.

En el contexto contemporáneo, la favela es un patrón de ocupación de la ciudad diferente al de la ciudad formal, que continúa exigiendo especial atención del poder público para que sus habitantes puedan, gradualmente, tener el mismo acceso a los servicios públicos y oportunidades disponibles para los barrios en el entorno.

Al pasar a usar la definición “comunidades urbanizadas”, la intención de la Alcaldía es incentivar la planificación y la ejecución de políticas que atiendan las necesidades específicas de cada local de la ciudad.

El análisis de los datos hecho anteriormente mostró que cerca del 20% de la población de las favelas vive en áreas que pueden ser consideradas urbanizadas, lo que significa un notable esfuerzo realizado en los últimos 15 años. Se reveló también que esa urbanización no se distribuye por el territorio uniformemente, apareciendo con más intensidad en la zona más noble (AP 2 - Zona Sur) y menos en las áreas más periféricas, (AP 4 mixto de área rica y de clase media y AP 5 - periferia con la mayor proporción de pobres).

La urbanización de las favelas tiene un patrón diferente a muchos barrios de la ciudad. Normalmente inferior al de las áreas nobles, a veces equivalente o hasta mejor que de barrios pobres de la periferia. Muchos factores concurren para eso, pero el principal, sobre todo en las áreas de ladera, se refiere a la morfología del terreno.

Tómese, como ejemplo, el sistema de circulación. En favelas de ladera, con vías estrechas e íngrimas, no siempre es posible implantar una red vial donde circulen vehículos, a menos que se proceda a una apertura enorme de espacios y la consecuente demolición de muchas viviendas. Eso sería una “anti-urbanización”, ya que lo que se desea es la manutención, lo máximo posible, de lo que fue construido por los moradores, tanto en términos del espacio colectivo como del individual.

Las restricciones a la circulación de vehículos afectan claramente una inmensa gama de prestación de servicios públicos y privados (recolección de basura, entrega de mercaderías, intercambio de lámparas, combate de incendios, solo para citar unos pocos ejemplos). Como regla general, la iniciativa privada es más rápida y eficiente en encontrar caminos, ya que está en juego el lucro de sus emprendimientos. Pero el poder público tiene la obligación de crear alternativas con creatividad y apoyo de la población, para encontrar soluciones.

En contraste al ejemplo de la circulación, cuando se trata de algunos equipamientos de uso colectivo, puede pasar lo contrario. El Favela-Barrio está lleno de ejemplos<sup>6</sup> de favelas que recibieron guarderías, centros comunitarios y canchas de deporte de excelente cali-

---

6 Canchas públicas de deporte cubiertas, raras en la ciudad, guarderías para niños de cero a tres años con gran calidad constructiva e infraestructura de apoyo completa, etc.

dad. A veces mejor de lo que sus semejantes del “asfalto”, entre otros aspectos por ser más nuevos y completos.

Pero para ser considerada urbanizada una favela tiene que haber recibido la infraestructura básica, que sea adecuada al terreno y eficiente para los moradores, de sistemas de circulación, abastecimiento de agua, alcantarillado sanitario, drenaje pluvial, recolección de basura e iluminación pública.

En cuanto a eso y en ese punto de la argumentación, es necesario discutir una cuestión crucial: la conservación. De hecho, la conservación hace toda la diferencia. Hay urbanistas que entienden que es la conservación el gran divisor de aguas entre las ciudades de países centrales y periféricos, desde el punto de vista de la gestión pública. La cultura política y gubernamental corriente enfatiza mucho más en construir algo nuevo que en conservar y mejorar lo que existe.

La conservación en la ciudad de Río es considerada por los mismos dirigentes municipales como regular y precaria, socialmente, de forma muy desigual. En las favelas, tiende a ser todavía peor y, algunos casos, su ausencia o inmensa insuficiencia se pierden grandes inversiones realizadas en años recientes. Hay la necesidad de gran cambio, en la organización de los servicios y en la cultura institucional de los gestores para que la conservación llegue a las favelas urbanizadas, “por lo menos” con calidad equivalente a la de los barrios en que se encuentran (O Globo, 2011: 22).

La experiencia de la UPP Social, cuyo objetivo fundamental, y extremadamente bien focalizado, busca articular iniciativas gubernamentales, sobre todo de conservación, en cerca de veinte y cinco territorios pacificados, en los que trabajan más de cien personas, gran parte de moradores locales, demuestra cómo es difícil coordinar políticas públicas y obtener resultados rápidos para problemas agudos. Sin embargo, esa experiencia única en la administración municipal de Río, viene construyendo un modelo de gestión que, si es mantenido y bien administrado, puede convertirse en el camino para la superación de ese abismo de estándares de conservación entre áreas carentes y nobles de la ciudad<sup>7</sup>.

---

7 Se debe resaltar que el problema no es específico de favelas. Para una comprensión amplia del significado de “pacificación” y del Programa UPP Social, ver (Henriques y Zacchi, 2012).

Finalmente, nótese que la categoría que ha sido usada en la Alcaldía de Río<sup>8</sup> para efectos de una mejor clasificación, y por lo tanto, planificar e invertir, una parte del gigantesco universo de las favelas es comunidades urbanizadas y no, regularizadas, pacificadas o integradas. Se sabe que todavía es necesario avanzar mucho en esos aspectos, los cuales son componentes esenciales de un verdadero proceso de cambio de la situación de las favelas.

La nueva denominación no implica que en las comunidades urbanizadas hayan sido resueltas todas las cuestiones sociales, urbanísticas y de infraestructura. La integración de estos territorios al conjunto de la ciudad continúa siendo un desafío que necesita de atención prioritaria de la administración municipal.

## Referencias

- Abreu, Maurício de A (1997). *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro
- Cavallieri, Fernando (1986). Favelas cariocas: mudanças na infraestrutura. Em Iplanrio. *4 Estudos*. Rio de Janeiro: Iplanrio.
- Cavallieri, Fernando (2003). Favela-Bairro: regularização de áreas informais no Rio de Janeiro. Em Abramo, Pedro (coord.), *A cidade da informalidade*. Rio de Janeiro: Sette Letras/ FAPERJ.
- Cavallieri, Fernando y Vial (2012). Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010. Em IPP. *Coleção Estudos Cariocas* N° 20120501, <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas>
- Henriques, Ricardo y Zacchi, José (2012). *Da pacificação à integração: UPP Social como percurso de equidade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Mimeo.
- IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011). *Censo demográfico 2010 - aglomerados subnormais: primeiros resultados*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Leeds, Anthony y Leeds, Elizabeth (Eds.) (1978). *A Sociologia do Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- O GLOBO (periódico) (5 de junio de 2011). Rio de Janeiro.

8 La Alcaldía de São Paulo usa, hace bastante tiempo, el término Núcleos Urbanizados para designar “favelas que ya poseen infraestructura de agua, alcantarillado, iluminación pública, drenaje y colecta de basura.” Ver [www.habisp.inf.br/habitacao](http://www.habisp.inf.br/habitacao)

- Portes, Alejandro. (1977). Política habitacional, pobreza urbana e o Estado: as favelas do Rio de Janeiro 1972-1976. En *Estudos CEBRAP*, 22. São Paulo: Edições CEBRAP.
- Prefeitura do Rio de Janeiro (2010). *Morar Carioca - Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais*. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio de Janeiro.
- SMH y IPP (2009). Relatório interno (preparatório do Programa Morar Carioca). Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio de Janeiro. SMH y IPP.
- Valladares, Licia (1978). *Passa-se uma casa*. Rio de Janeiro: Zahar.



# Los precarios urbanos: accediendo al mercado de la vivienda informal en alquiler y validando la tesis del mosaico socio-espacial<sup>1</sup>

---

Yasna Contreras Gatica<sup>2</sup>

## Introducción

En los últimos veinte años se ha empezado a reconocer que un conjunto de barrios de la comuna de Santiago que gozan de mejor accesibilidad y conectividad, desempeñan un rol importante como lugar de trabajo y como espacio residencial para habitantes de diversos y nacionalidades. Las causas respecto a la heterogeneidad del área central de Santiago (comuna de Santiago) se asocian principalmente, al rol del mercado inmobiliario formal en proveer departamentos para una demanda solvente, pero también, a la inexistencia de políticas públicas de vivienda que permitan a los pobres el acceso al suelo urbano. Los segmentos de más bajos ingresos que llegan a ciertas

---

1 En el marco del Proyecto Fondecyt de Iniciación 11121241 “Mercado de arriendo y trayectorias residenciales de los precarios urbanos en el área central de Santiago e Iquique”. Agradecimientos a CONICYT - Chile. Resultados derivados también de la tesis doctoral realizada entre los años 2008-2012.

2 Geógrafo. Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos (Pontificia Universidad Católica de Chile) y Doctor en Ciencias del Espacio y del Tiempo (Universidad de Poitiers). Profesora Asistente. Departamento de Geografía, Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad de Chile.

manzanas del centro lo hacen a partir de viviendas en condición de deterioro y hacinamiento.

La condición de heterogeneidad del centro ha sido un rasgo histórico, no obstante, entre la década de los años 70 y 80 el deterioro de las construcciones, la mezcla de usos comerciales e industriales con la residencia eran el paisaje característico de la comuna de Santiago. Parte de esa condición de deterioro se revierte a inicios de los años 90 cuando se pone en marcha el Plan de Repoblamiento, una estrategia de acción inmobiliaria y residencial comandada en sus orígenes por el gobierno local y la Corporación de Desarrollo para Santiago (Cordesán), pero a manos del mercado inmobiliario desde mediados de los 90.

El Plan de Repoblamiento constituyó una iniciativa de acción público-privada orientada a generar una oferta y una demanda residencial en todos los sectores deteriorados y despoblados de la comuna de Santiago (Valenzuela, 2000). Las causas del deterioro son variadas y aún cuestionadas, no obstante, dos elementos centrales explican en parte las razones del Plan: en primer lugar, desde los años sesentas la comuna central perdía población en más de un 50%, y a su vez, el terremoto de 1985 redundó en la demolición de antiguas casonas, mayoritariamente ocupadas por habitantes de bajos ingresos. Con el regreso a la democracia en 1990, el gobierno local de izquierda e independiente del gobierno central, encauzó una estrategia cuyo objetivo fundamental era transformar la imagen de deterioro que pesaba sobre el área central de la ciudad (Contreras, 2011; 2012).

A la fecha los resultados del Plan de Repoblamiento y de las acciones del mercado inmobiliario formal son evidentes: edificios en altura alguno de los cuales se han construido sobre antiguas áreas residenciales incitando así, a una primera etapa de gentrificación; casonas antiguas recicladas a partir de la acción de particulares quienes han generado una demanda residencial de mayores ingresos en algunas manzanas de los barrios Brasil, Yungay, Lira, Concha y Toro y Almagro (Contreras, 2011; 2012). Este proceso de reciclaje se tradujo en una expulsión de al menos 35 familias que habitaban las casonas antiguas en condición de alquiler. Se promueve así una gentrificación zonal de algunos barrios del centro de Santiago, con expulsión voluntaria e involuntaria de familias de bajos ingresos (Contreras, 2012).

El Plan de Repoblamiento incitó desde mediados de los 90 una serie de movimientos ciudadanos contestatarios de la altura de las construcciones, y de la expulsión de antiguos residentes, algunos de los cuales no pudieron a exceder a los nuevos departamentos, principalmente por el valor de éstos. En las primeras fases de Repoblamiento (1992 a 1996) gran parte de los conjuntos que realizaba la Cordesan con cooperativas habitacionales estaban destinadas a familias de la misma comuna. Las viviendas eran superiores a 65m<sup>2</sup>, y el precio de venta, junto con el apoyo al acceso al crédito hipotecario aseguraban una demanda exclusivamente local (Aravena, 2003; Contreras, 2008; 2012). Con el tiempo, el aumento del valor del suelo y el criterio de rentabilidad estimuló a una oferta inmobiliaria que hasta la fecha ha generado cambios significativos en algunos barrios tradicionales del centro de Santiago. El principal punto de crítica, radica en la altura de las construcciones y el escaso diálogo con la infraestructura vial preexistente.

Detrás de todos estos cambios urbanos, residenciales y espaciales se producen transformaciones sociales significativas, asociadas a la penetración de una habitante de mayores ingresos respecto a los preexistentes, sin necesariamente ser un *gentrie* o un *dink* más bien, un residente que representa a un hogar con movilidad social en ascenso, fundamentalmente asociado al acceso a la educación universitaria (Contreras, 2012). Paralelamente, y muy próximos a las zonas de renovación y verticalización, arribaron familias de menores ingresos, que más que ser contrarios a la tesis de gentrificación y recuperación son representativos de un centro urbano mosaico socioespacial donde confluyen diferentes procesos y diferentes habitantes. Estos nuevos hogares revelan además, la coexistencia de gentrificación y degentrificación (Smith, 1996). Tanto hogares de ingresos medios como bajos vieron al área central de Santiago como un espacio y un nodo de proximidad geográfica, social y territorial.

El artículo se estructura en tres sentidos. En primer lugar, se revela que detrás del Plan de Repoblamiento iniciado en 1990 el rol del mercado inmobiliario formal fue significativo para el ingreso de nuevas clases medias profesionales y técnicas y para capturar la renta potencial de sitios bien conectados, con precios de lotes bajos, y con normativas urbanas flexibles. En segundo lugar, se expone el perfil de los nuevos residentes que arriban al centro de Santiago. En la tercera

sección se presta atención a los habitantes de más bajos ingresos que llegaron a la comuna de Santiago desde la etapa del repoblamiento y el cambio socio-urbano. Los grupos de menores ingresos han sido denominados *precarios urbanos* estando representados por individuos y hogares en condición de vulnerabilidad económica, social y familiar.

La cuestión central que se plantea por ende, es cómo se incorporan a la ciudad central familias de bajos ingresos que están excluidos de los programas y subsidios formales entregados por el Estado. Estas personas, tanto nativas como extranjeras, no tienen otra alternativa que acceder a viviendas antiguas, deterioradas, habitando en condición de hacinamiento y precariedad. Estos grupos acceden al mercado informal de la vivienda en alquiler al ser más económica respecto a la vivienda nueva en altura.

## **El acceso a la vivienda formal para las clases medias en el centro**

El regreso a la democracia en Chile tendrá su correlato en los cambios socio-espaciales y culturales de las ciudades y sociedad chilena. Desde el punto de vista territorial, la periferia no será el espacio exclusivo de acceso a la vivienda para las clases medias. Los espacios centrales y pericentrales lentamente comenzarán a renovarse desde mediados de los años 90, esencialmente por la disponibilidad de suelo a bajo precio; presencia de viviendas en estado de demolición luego del terremoto de 1985; normativas urbanas flexibles en términos de constructibilidad, coeficiente de ocupación del suelo y rasante. A lo anterior se unen una serie de obras de mejoramiento urbano y vial que impactan en el área central y, que redundan en el interés de un mercado inmobiliario que descubre que un m<sup>2</sup> del centro es más rentable, respecto a los sitios sin urbanización de las zonas periféricas. Esta lógica de transformación es similar a la descrita por el geógrafo Neil Smith (1979) quien explicita que la causa fundamental de la renovación del centro y de la tesis de la gentrificación radica en el retorno del capital inmobiliario desde áreas suburbanas.

Los cambios socioculturales estarán marcados por mayores libertades de elección residencial, ya sea porque hay una oferta inmobiliaria más diversificada, en términos del producto que oferta, localización y valor. Esta elección residencial estará determinada también, por los procesos de movilidad socio-profesional de algunas familias y por las posibilidades de acceso al crédito hipotecario. A lo anterior, se suman los cambios demográficos de los hogares chilenos esencialmente, la reducción del tamaño de sus hogares y el ingreso de las mujeres al mercado laboral. Estos factores esenciales para explicitar la renovación del centro es similar a las discusiones planteadas por David Ley (1980) para comprender procesos de gentrificación, asociadas a una demanda residencial jóvenes, profesional y con mayores libertades de elección. Se trata de hogares que en su mayoría no provienen de los suburbios de mayores ingresos, más bien, corresponden a clases medias con ingresos relativamente mayores respecto a los hogares parentales, y con una valorización del costo-tiempo que los hace apeteecer la vida en barrios centrales. Por tanto, algunos cumplirán rasgos de gentries no a partir de la connotación de clases social sino más bien, por el capital cultural que los hace demandar por algunos sectores del área central de la ciudad.

En este escenario de cambios, el área central de la ciudad de Santiago emergerá como una alternativa de elección residencial para las clases medias que acceden a la universidad y que también son sujetos de créditos hipotecarios. La respuesta a una demanda cautiva será a través del Plan de Repoblamiento, iniciativa que desde 1992 tuvo como propósito capturar y organizar una demanda de vivienda vinculada con proyectos inmobiliarios en las zonas de renovación urbana que el municipio había definido en 1987. Las áreas de renovación urbana se localizaban específicamente en los barrios Bellas Artes, Lastarria, Brasil, Yungay y Balmaceda.

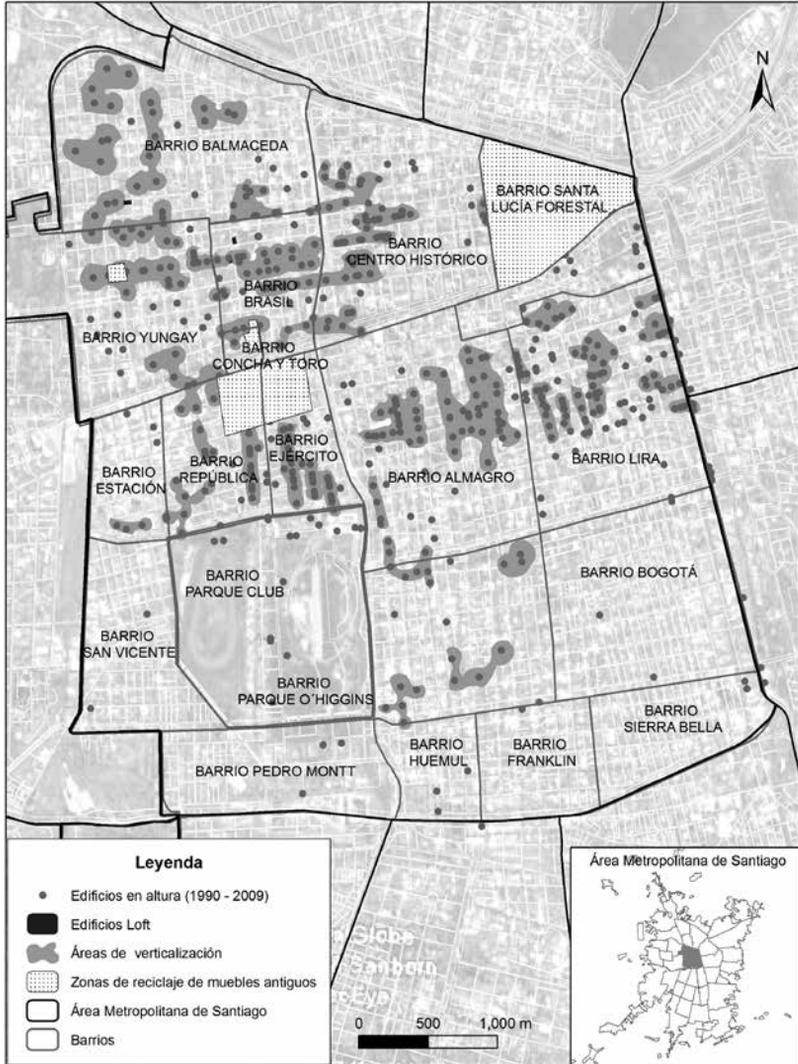
El Repoblamiento se convirtió en un programa local de vivienda nueva que respondía a tres necesidades básicas (Carrasco, 2000; Carrasco et al, 2009): recuperación del parque habitacional perdido históricamente a causa del deterioro de la Comuna; remodelación del parque residencial existente que presentaba un nivel de deterioro estructural tan alto que lo hacía difícilmente irrecuperable; y la necesidad de aumentar la población comunal para recuperar y alcanzar

densidades urbanas que razonablemente equilibrarían el alto estándar de equipamiento y servicios que la Comuna poseía como *stock* edificado.

Los mecanismos de acción del Plan giraron en torno a cuatro estrategias claves. En primer lugar, se creó el banco de terrenos para la compra de sitios deteriorados, eriazos o baldíos susceptibles a desarrollar proyectos inmobiliarios. En segundo lugar, se buscaron y capturaron empresas inmobiliarias y cooperativas interesadas en invertir en la comuna. Se les ofrecían sitios a menores precios y con ventajas normativas, especialmente desregulación y flexibilidad en la altura de las nuevas edificaciones. En tercer lugar, y como complemento a una oferta inmobiliaria que se reusaba a construir en el centro se creó la bolsa de demanda integrada por todos los interesados en vivir en la comuna. Sin embargo, será la aprobación del subsidio de renovación urbana en 1992 el mecanismo que facilita la densificación y que impulsa a la industria inmobiliaria a invertir en el centro metropolitano (Contreras, 2012).

La comuna de Santiago fue consolidando así, un mercado inmobiliario de viviendas tipo departamentos (Figura N° 1) cuyas características variaron en el tiempo y estuvieron sujetas a un mercado inmobiliario que asumió la gestión desde finales de los años 90. Los resultados del proceso son evidentes: construcción de edificios en altura en barrios residenciales de alturas medias y bajas; cambio de usos de suelos desde sitios baldíos a edificios; plazas de estacionamientos a edificios; reemplazo de antiguas viviendas en arriendo por edificios; quiebre arquitectónico; desprotección al patrimonio histórico, entre otros. Si bien el repoblamiento surgió como estrategia de integración de diferentes grupos sociales, con el tiempo demostró constituirse en una acción y gestión inmobiliaria que redundó en la rentabilidad de los sitios y en la densificación de éstos, generando así, conflictos entre el capital inmobiliario, el gobierno local, desplazados, antiguos residentes y comunidades quienes apelaban al derecho a la vida de barrio y a la protección del patrimonio social e histórico.

Figura N° 1  
Barrios de la comuna de Santiago o área central de la ciudad:  
Zonas de Verticalización y reciclaje



Fuente. Contreras, Y., 2012.

La puesta en marcha del Plan de Repoblamiento, significó el desarrollo de líneas de acción dirigidas al sector privado (propietarios actuales y potenciales, así como al sector inmobiliario), modernizando de paso la forma institucional del Municipio de Santiago para hacer gestión urbana. La materialización de una *Bolsa de Demanda* cuyo objeto era capturar a posibles interesados y la creación de un Banco de terrenos, cuyo propósito era la compra de terrenos eriazos y de viviendas en estado de deterioro para la construcción de edificios residenciales, fueron piezas claves que consolidaron el proceso.

En sus orígenes el Plan de Repoblamiento buscaba convertirse en una acción inmobiliaria que acogiera a diferentes grupos sociales. Esto último se reflejaba en la promoción de viviendas para estratos bajos de hasta US\$ 19,345; para grupos medios con viviendas cuyas ofertas oscilaban entre US\$ 19.345 y US\$ 29.762 y para grupos medios altos con viviendas entre US\$ 29.762 y US\$ 59.525 aproximadamente (Contreras, 2008). Se estimaba que la labor del municipio debía ser de apoyo en cuanto al mejoramiento del entorno físico y de los servicios facilitando además, la gestión privada en el ámbito de las tramitaciones municipales previas a la obtención de los permisos de edificación y autorizaciones de uso (Valenzuela, 2000).

Lo más significativo en la estrategia de los constructores e inmobiliarios en el centro de Santiago fue la búsqueda de sitios eriazos, de bajo valor y bien conectados maximizando así, los factores que les permiten capturar la renta potencial de los lotes. La captura de la renta potencial redundó en la construcción de edificios por sobre los 10 pisos, con tamaños residenciales que desde 1990 a la fecha se han reducido, llegando incluso a departamentos de 1 ambiente en torno a los 18m<sup>2</sup>. A lo anterior se sumó una normativa urbana que hasta el 2010 fue flexible en términos de la altura de los proyectos, el coeficiente de constructibilidad, la ocupación del suelo y la rasante.

El resultado en términos de producción de la forma de ocupación fue la densificación y verticalización. Las operaciones del mercado inmobiliario se han desarrollado sobre lotes que en más del 30% de los casos eran ocupados por familias de ingresos medios bajos y bajos, promoviendo así una gentrificación similar a las primeras olas descritas por Glass (1964). Lo que sí es prudente comentar es que la gentrificación al interior de la comuna de Santiago ha sido cíclica y

dinámica. A inicios del Plan de Repoblamiento algunas manzanas del barrio Yungay (Figura N° 1) transformaron sus residencias antiguas dando paso a viviendas tipo *lofts* que albergan a élites artísticas y culturales. Desde mediados de los años 90 en torno al barrio Brasil nuevos conjuntos en altura se ofertaron como edificios lofts, desplazando a antiguos residentes que habitaban en condición de alquiler. Lo que domina en la actualidad es la construcción de edificios en altura, algunos de los cuales desplazaron a residentes de bajos ingresos, otros en cambio ocuparon sitios baldíos, plazas de estacionamientos o casas donde residían habitantes de ingresos medios (Contreras, 2012).

Los valores actuales de oferta de viviendas nuevas en la comuna de Santiago reflejan una forma desigual de acceso al lugar central. El valor promedio de venta<sup>3</sup> oscila entre 1.567 UF<sup>4</sup>. (US\$ 70.049,0) a 2.305 UF (US\$ 103.594,8) siendo la oferta más económica 849 UF (US\$ 38.147,6) y la más costosa 4.190 UF (US\$ 94.358). Las viviendas tipo departamentos más económicas, obviamente están pensadas para jóvenes solteros y sin familias. Más allá de las cifras, los resultados revelan que sólo aquellos con acceso al crédito hipotecario o con recursos propios pueden acceder a una vivienda nueva en el centro. Si se compara el valor de una vivienda social cuyo costo aproximado es 600 UF (13 millones chilenos, equivalentes a casi US\$ 27.000) respecto a una vivienda de 45m<sup>2</sup> en el centro, el resultado revela que la vivienda nueva más económica del centro es 2.6 veces más cara que una vivienda social. Una vivienda de 100m<sup>2</sup> en el centro cuesta casi 4 veces una vivienda social o económica. Si a lo anterior, agregamos que no existen reales incentivos de parte del Estado en la promoción del reciclaje de antiguas construcciones, más del 65% de los propietarios de antiguas residencias opta por alquilarlas y subdividir las favoreciendo así, el acceso informal a la vivienda para aquellos hogares de bajos ingresos.

---

3 Los valores actuales de oferta de viviendas en la comuna de Santiago fueron obtenidos del sitio: [www.portalinmobiliario.cl](http://www.portalinmobiliario.cl). Sitio web revisado el día Lunes 17 de Junio 2013.

4 El valor de la UF o Unidad de Fomento fue calculado para el día Viernes 28 de Junio (\$22.852,6), al igual que el dólar: US\$508,6

Considerando el valor de una vivienda nueva en el centro cabría preguntarse por tanto: ¿Para quiénes se está produciendo vivienda en el centro?; ¿En qué medida el Estado puede generar subsidios que permitan recuperar viviendas antiguas para ser habitadas por los grupos de más bajos ingresos?; ¿En qué medida un proceso de gentrificación puede ser inclusivo?

## De los Gentries a los Precarios Urbanos

Los cambios en la comuna de Santiago no sólo han sido morfológicos, también existe un cambio social a partir del arribo de nuevos habitantes cuyas prácticas espaciales y orígenes residenciales son diversos y contrapuestos. Aún más, el retorno de familias desde las zonas suburbanas de ingresos medios y bajos en Santiago es un fenómeno cada vez más creciente y evidente en algunos barrios del centro, especialmente en los barrios Club Hípico, Centro Histórico, Brasil, Yungay (Figura N° 1), entre otros.

Detrás del regreso al espacio central subyace un grupo social cada vez más heterogéneo y difícil de clasificar. En este artículo se exponen algunos tipos de habitantes descubiertos desde 1990, prestando especial atención a los *nuevos pobres urbanos* para quienes el centro se convierte en un pivote desde el cual articular prácticas espaciales, laborales, familiares y cotidianas. Asumiendo como cuatro variables claves para diferenciar a un habitante de otro (composición de la familia y ciclo de vida; trayectoria socio-profesional y económica; criterios de elección residencial y prácticas espaciales) se identificaron cuatro tipos de habitantes que en forma descendente socioeconómicamente fueron denominados: gentries pioneros y sucesores, transitorios, decadentes y precarios urbanos. Los rasgos diferenciadores se explicitan en el cuadro N° 1.

Los individuos analizados se insertan en la comuna de Santiago en diferentes momentos y fenómenos socio-espaciales (Cuadro N° 1). Cada uno de esos fenómenos se expresa de forma distinta en los barrios del centro. A fines de los años 80 e inicios de los 90 barrios como Brasil y Yungay (Figura N° 1) enfrentaban una fuerte obsoles-

cencia urbana y social que posteriormente, se convirtió en una oportunidad de reconversión residencial y urbana a través de la densificación, verticalización de edificios en altura y gentrificación en algunas manzanas. En la actualidad y tal como se expone en la Figura N° 1 domina por un lado, la verticalización de algunas manzanas del centro unidas al reciclaje de antiguos inmuebles. A esos fenómenos se sobrepone el deterioro y la tugurización.

Del conjunto de habitantes investigados, sólo se prestará atención a los Precarios Urbanos por ser uno de los grupos sociales menos estudiados en el centro de Santiago, y también porque representan la distribución desigual de la oferta de vivienda, y constituyen también el universo de habitantes que sólo pueden acceder a aquellos sitios donde el Estado ni el mercado han intervenido.

Cuadro N° 1  
Comuna de Santiago: Perfil de los nuevos residentes

Rasgo Diferente	GENTRIES	TRANSITORIOS URBANOS	DECADENTES	PRECARIOS
Localización en el centro	Barrios Bellas Artes, Lastarria y Brasil	Centro Histórico, Santa Isabel, Brasil	Bellas Artes, Lastarria y Centro Histórico	Brasil, Yungay, Santa Isabel
Momento de arribo	Son los primeros ciudadanos que llegan a barrios en deterioro en el centro. Algunos son pioneros y colonizadores, otros son sucesores	Hogares que arriban mayoritariamente a nuevas zonas de verticalización	Arriban a barrios consolidados y bien conectados	Arriban a zonas deterioradas y tugurizadas después del 2000
Ocupación Actual	Empresarios, profesionales, científicos, intelectuales, élites artísticas y culturales Profesionales de nivel intermedio ligados al arte, la cultura	Profesionales de nivel intermedio, técnicos generalmente primeras generaciones universitarias	Profesionales de nivel intermedios, administrativos de empresas, jubiladas	Trabajadores informales, contratistas, dueñas de casas, asesoras del hogar

Rasgo Diferente	GENTRIES	TRANSITORIOS URBANOS	DECADENTES	PRECARIOS
Origen residencial	Mayoritariamente provienen del sector de altos ingresos de Santiago, aunque existen otros residentes que provienen de sectores de clases medias	Provienen de diferentes sectores de la ciudad y también de otras regiones del país	Provienen mayoritariamente del cono oriente de medianos y medios altos ingresos	Provienen de las zonas periféricas pobres de Santiago, y de otros pueblos o ciudades latinoamericanas (Perú, R. Dominicana, Colombia)
Tipo de alojamiento	Casonas antiguas, departamentos antiguos, departamentos nuevos "lofts"	Departamentos nuevos	Departamentos antiguos no rehabilitados	Antiguas casas, pasajes y residencias en cités deterioradas

Fuente: Contreras, Y., 2012.

### ***Los Precarios Urbanos: Accediendo a la vivienda informal a través del mercado del alquiler***

Desde los años 90 y con mayor fuerza después del año 2000 diferentes barrios de la comuna de Santiago en procesos de transformación y renovación urbana no sólo acogieron a habitantes de ingresos similares o superiores a la población preexistente, también fueron objeto de elección de grupos sociales de bajos ingresos -nativos del país e inmigrantes latinoamericanos- para quienes la centralidad cobra un nuevo sentido funcional, material y socio-espacial. Se trata de los Precarios urbanos grupo investigado de forma cualitativa, entre los años 2008 a 2010. Están representados por adultos jóvenes, en pareja con o sin niños, personas solas y/o habitando con algún miembro de su familia. Tienen una situación laboral y económica inestable y no tienen profesión (Cuadro N° 2). Se trata de sujetos sociales que carecen de recursos suficientes para asegurar su movilidad espacial, no obstante, ellos hacen un uso fuerte del barrio habitado el que asegura oferta laboral y comercial.

Cuadro N° 2  
Comuna de Santiago: Perfil de los Precarios Urbanos<sup>5</sup>

Barrio de residencia	Nombre	Nacionalidad	Llega a Chile	Llega al barrio	Edad	Ocupación	Composición Hogar actual	Tenencia actual
Centro	Hernán	Colombiano	2009	2009	50	Trabajador independiente	Vive solo	Arrendatario
Centro Histórico	Beatriz	Ecuatoriana	2005	2005	37	Vendedora de productos diversos en el centro	Vive con pareja	Arrendatario
Santa Isabel	Bianca	Chilena		1998	67	Jubilada	Vive sola	Arrendatario
Santa Isabel	Juana	Peruana	2007	2007	41	Comerciante, arrienda un almacén de barrio	Vive en pareja, 2 hijos	Arrendatario
Santa Isabel	Carla	Peruana	1999	2000	29	Comerciante, arrienda un almacén de barrio	Vive en pareja, 2 hijos	Arrendatario
Brasil	Wilmer	Colombiano	2010	2010	32	Trabajador contratista	Vive solo	Arrendatario
Brasil	Roger	Peruano	2003	2003	25	Acomodador de autos y dueño de un ciber café	Vive con sus padres	Arrendatario
Yungay	Carmen	Peruana	1997	2002	46	Asesora del hogar en cono oriente	Vive en pareja, 2 hijos	Arrendatario
Yungay	Lizbeth	Venezolana	2000	2000	46	Masajista particular	Vive en pareja, 2 hijos	Arrendatario
Yungay	Verónica	Chilena		2006	45	Cocinera de un restaurante	Separada con 3 hijos	Arrendatario

Fuente: Contreras, Y., 2012.

5 Los datos referentes a los Precarios Urbanos resultó del trabajo de tesis doctoral realizado entre los años 2008 a 2011.

Dentro de una misma manzana conviven hoy diferentes clases sociales lo que en la perspectiva de Harvey (1973) correspondería una justicia social redistributiva del territorio, donde todos los individuos tienen derecho a ocupar las mismas geografías o bien, como diría Soja (2008) sería una contribución al bien común y al mérito” (p.166), en términos de maximizar las posibilidades de ocupación de los territorios más privilegiados en especial para los segmentos más pobres y más vulnerables.

Los Precarios Urbanos están presentes en toda la comuna de Santiago, no obstante, tienden a concentrarse en algunas manzanas de los barrios Santa Isabel, Brasil, Centro Histórico y Yungay. Su presencia es dispersa en los barrios de estudios, aunque después del año 2005 tienden a ser grupos cada vez más masivos. Acceden a casas antiguas, departamentos nuevos y departamentos antiguos no rehabilitados, próximos a manzanas en renovación urbana reflejando así, la tesis de la gentrificación versus la degentrificación. Esto último, es coherente en barrios ancianos que son objetos de ocupación cultural, comunitaria o también, que son vistos como marcadores de diferencia, todas estas formas de ocupación pueden coexistir. Un mismo modo de ocupación puede favorecer a individuos pertenecientes a categorías sociales diferentes (Bourdin, 2005).

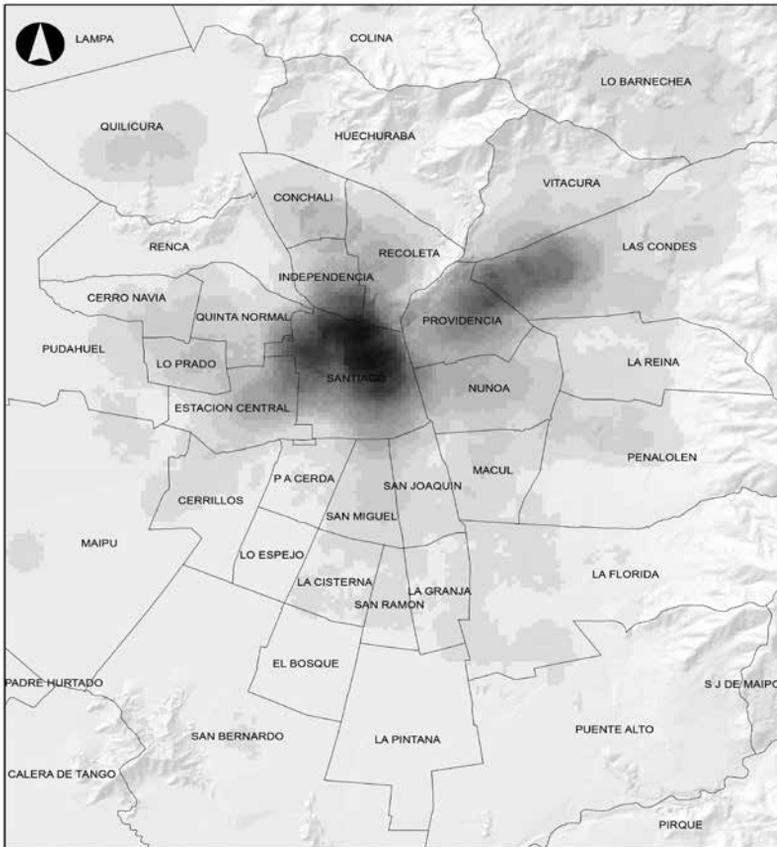
Respecto a los inmigrantes latinoamericanos, un trabajo en terreno realizado entre los años 2009 a 2011, en conjunto con datos proporcionados por el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) en Chile<sup>6</sup>, revelan una fuerte concentración de los inmigrantes en la zona poniente de la comuna de Santiago (barrios Brasil, Yungay, Centro Histórico). Esto último, se evidencia en diferentes sectores de la ciudad expuestos en la Figura N° 2. Los inmigrantes latinoamericanos en condición de precariedad ya no sólo se localizan en el centro, principalmente porque si bien existen viviendas informales en condición de deterioro, cada vez más aumentan el valor de alquiler. Así, surgen otras alternativas de localización residencial,

---

6 Actualmente se realiza un trabajo en conjunto con el DEM en el marco del Proyecto Fondecyt de Iniciación 11121241 (Conicyt): “Mercado del acceso a la vivienda de los precarios urbanos”, el caso de las comunas de Santiago e Iquique.

esencialmente en sectores pericentrales donde existen viviendas antiguas que alquilan y comparten en condición de hacinamiento. Incluso, algunos habitan en algunas comunas periféricas como Quilicura. A pesar de la dispersión, los inmigrantes siguen concentrándose en el centro de la ciudad.

Figura N° 2  
Ciudad de Santiago. Patrón de localización de inmigrantes según visas permanentes, 2012



Fuente. Contreras, Y., a partir de datos proporcionados por DEM, Departamento de Extranjería, Chile. Ministerio del Interior, 2012.

Los registros del DEM revelan la entrega de más de 16 mil visas permanentes en la Región Metropolitana de Santiago (RMS) en el año 2012. Estas visas son equivalentes al 74.7% del total (22.611). De éstas, el 74.6% corresponde a personas que proviene de países de América Latina: 47.8% peruanos, 10.3% colombianos, 6.8% de Argentina y 3.8% de Ecuador. Del conjunto de visas declaradas dentro de la Región Metropolitana, 24.2% de las personas declara como residencia la comuna de Santiago, y el 12.4% tienen residencia en la comuna de Las Condes, sector oriente de altos ingresos de la ciudad. Respecto a éstas últimas, los datos de ocupación reflejan que se trata en más de un 45% de mujeres que trabajan como asesoras del hogar.

Los precarios representan la nueva geografía social de áreas centrales como la comuna de Santiago. A partir de los ellos, se comprenden los procesos de desigualdad y relegación no son exclusivas a una zona de la ciudad, el centro histórico desde los estudios de la Escuela de Chicago constituyen espacios que actúan como anclas para los segmentos de más bajos ingresos, de un lado, porque existe un parque de viviendas que se ajusta a sus necesidades e ingresos, del otro, porque dentro de él encuentran oferta de empleos o formas de conectarse con sus redes familiares y sociales.

Desde el cuadro 2 se revela que sus edades fluctúan entre los 25 y 64 años, aunque la mayoría tienen menos de 46 años. Corresponden a trabajadores no calificados, algunos con empleos formales aunque la mayoría es informal e independiente. Existen algunos casos de bi-laborales para quienes la flexibilidad laboral se convierte en un atributo que asegura ingresos superiores y mejora el acceso a la oferta de alojamientos dentro de la centralidad.

Los precarios se localizan en las manzanas “menos privilegiadas” por el proceso de renovación urbana, sin embargo, están próximos a parques y estaciones de metro lo que asegura acceso y conectividad al resto del sistema metropolitano. Se trata de habitantes que acceden al mercado de la vivienda usada siendo el alquiler la modalidad masiva de ocupación. Lo anterior, asociado al negocio inmobiliario de los nuevos conventillos, existiendo en su interior un mercado de piezas y habitaciones que subarriendan (Torres e Hidalgo, 2007). Lo interesante, es que la mayoría de los precarios ocupa y habita los mismos espacios donde en otras épocas habitaron segmentos de bajos

ingresos (Contreras, 2012), especialmente inmigrantes que provenían del campo.

Tanto inmigrantes como nativos, acceden a viviendas arrendadas en zonas tugurizadas. En algunos casos, departamentos o casas antiguas y en otras situaciones, habitan en piezas dentro de pasajes y cités como estrategias residenciales ajustadas a sus recursos materiales, y también porque ellos evitan la carga de un alojamiento regular difícil de asumir. El proceso de tugurización en las áreas centrales no es nuevo, ya fue estudiado en los años setentas y ochentas<sup>7</sup>. La situación central del tugurio reporta beneficios a los precarios, esencialmente porque éstos están bien conectados por los ejes de transporte y porque habitan en los sitios de mayor oferta laboral formal e informal.

Los precarios, especialmente los inmigrantes declararon acceder a la vivienda informal del centro, a través de redes sociales, especialmente de amigos y parientes que habían llegado a Chile al menos dos años antes de su arribo. Generalmente, habitan en piezas compartidas con tamaños variables entre 42 m<sup>2</sup> a 65m<sup>2</sup>. Existen casos donde una habitación es compartida entre más de 10 personas. Generalmente, comparten un espacio en común para la comida (cocina) y para el aseo. El resto del espacio, es compartido con otras personas que también arriendan habitaciones. En promedio, los inmigrantes pagan 65.000 pesos por habitación, equivalente a US\$ 127, aunque existen otros casos que pagan más de 82.000 pesos (US\$ 161.2). Lo significativo, y materia para otro artículo es que los inmigrantes al interior de la comuna de Santiago tienden a habitar según nacionalidad, generando conflictos tanto al interior como el exterior de la vivienda.

Detrás de los mecanismos de acceso a la vivienda informal se descubre que los precarios no tienen opciones dentro del mercado formal de la vivienda del centro, en específico, por el valor de arriendo de departamentos o viviendas bien conservadas. Los valores de arriendos en los departamentos nuevos de 1 ambiente (menor a 55m<sup>2</sup>), oscilan entre los US\$ 265.4 a US\$ 422.7, por ende, los seg-

---

7 Ver los estudios de Hidalgo (2004; 2007; 2009) para el caso de Santiago. Harms, Ludeña y Pfeiffer (1996), siempre se ha hablado de tugurios, promiscuidad o hacinamiento en las áreas centrales de las ciudades latinoamericanas.

mentos de menores ingresos, principalmente los inmigrantes latinoamericanos con sueldos inferiores al valor de un arriendo, están limitados al acceso a una vivienda formal. A lo anterior, se suman todas las exigencias de los condominios verticales del centro en términos de ingresos, pagos adicionales de gastos comunes, liquidaciones de sueldos, contratos de trabajos, entre otros elementos, que dificultan aún más las posibilidades de habitabilidad y confort para los más pobres. Más aún, al interior de los hogares donde residen inmigrantes latinoamericanos se descubre un sub-mercado del arriendo informal siendo los administradores de los cobros otros inmigrantes que habitan en Chile al menos hace cinco años. Esto último dificulta aún más las posibilidades de acceso a la vivienda de los hogares nativos y extranjeros de bajos ingresos. En el caso de los precarios chilenos, generalmente acceden a viviendas deterioradas que no comparten con otras familias, especialmente de otras nacionalidades.

### ***Los Precarios y los factores de elección residencial central***

El fácil acceso a fuentes de trabajo, así como el ahorro en términos de transporte -en cuanto tiempos de traslado y la posibilidad de acceder a diversos lugares a pie- son elementos a considerar por los inmigrantes y los nativos al momento de seleccionar el barrio donde habitan. Con ello se favorece el ingreso familiar, así como, la convivencia del núcleo y las posibilidades objetivas y subjetivas al resto del sistema metropolitano.

Para quienes no tienen familia en Chile, la residencia en el centro también se asocia con beneficios en proximidad al trabajo y ahorro en tiempos de traslados. Las razones de la llegada a sus actuales viviendas son variadas: relación precio-localización; cercanía con los lugares de trabajo, proximidad a redes sociales y familiares, necesidades de independencia materializadas por ejemplo, a través de la formación de almacenes dentro de la misma residencia, entre otros.

Para los inmigrantes que cambian de viviendas dentro del centro de Santiago los factores que explican su actual localización, refieren a problemas de convivencia, higiene e inseguridad, y aumentos excesivos en el valor del alquiler. Otros, buscan diferentes barrios del centro, a fin de acercarse a sus redes sociales y familiares. Las redes

sociales siguen siendo importantes en el hallazgo de los actuales espacios de residencia, aunque éstas también enfrentan transformaciones. Los primeros lazos derivan del país origen y son mayoritariamente vínculos familiares y/o consecuencia de éstos. Ya estando en Chile los inmigrantes, a través de la incorporación al mundo del trabajo y el habitar en un determinado barrio forman nuevos lazos tanto con chilenos, compatriotas y/o otros extranjeros los cuales benefician su estadía. La formación de familia en Chile también resulta ser un aspecto significativo en el cambio de residencia. Muchos entrevistados luego de establecer un vínculo sentimental en este país (generalmente con compatriotas) y tener hijos (nacidos en Chile) deciden por un lugar que les reporte un fácil acceso a los servicios de salud, centros educacionales, espacios de diversión para sus hijos, así como tranquilidad y seguridad tanto para ellos, como para sus familias.

Para quienes no tienen familia en Chile, la residencia en el centro también se asocia directamente con beneficios en materia de empleo y ahorro en tiempos de traslado, el cual se reemplaza por mayor tiempo de ocio y disponibilidad para reunirse con amigos tanto del sector como de otros lugares de Santiago.

Desde las proyecciones residenciales de los precarios urbanos, especialmente los inmigrantes se descubre que sus arbitrajes residenciales potenciales están centrados en acceder a un alojamiento digno dentro de la ciudad y en espacios periféricos. En sus imágenes y proyecciones residenciales, el acceso a la vivienda en el centro tiene la carga simbólica negativa asociada a su condición de residentes hacinados y tugurizados. La propensión al cambio de residencia no busca convertirse en una regla o modelo, por tanto, algunos de ellos también tiene como proyecciones volver al lugar de origen, especialmente a aquellos países latinoamericanos que hoy enfrentan un mejor escenario económico, respecto al momento cuando ellos partieron. A lo anterior, se suma la necesidad de que los precarios se sienten parte de un área central diversa y homogénea socialmente. El cuadro N° 1 refleja por tanto, la tesis del mosaico socioespacial, por sobre la gentrificación, como fenómeno exclusivo del cambio del centro desde los años 90.

Ahí donde no se generaron incentivos de acceso a la vivienda formal para los más pobres, surgieron estrategias de parte de propietarios residentes y no residentes de antiguas viviendas del centro,

quienes generaron un mercado de acceso informal a la vivienda, en condiciones de hacinamiento, irregularidad e insalubridad que exigen ser repensadas por el Gobierno Local y Central.

## **Conclusiones**

Detrás de las observaciones a los precarios urbanos se descubre en primer lugar, un área central que presenta rasgos de mosaico socio-espacial, en especial, porque al interior de sus manzanas coexisten habitantes de mayores ingresos insertos en un escenario de gentrificación, versus clases populares, especialmente inmigrantes latinoamericanos para quienes el centro adquiere un sentido no sólo como espacio de encuentro, de trabajo, también, como el sitio donde confluyen sus redes sociales y espaciales.

Tres elementos de reflexión se quieren tensionar al final de la discusión: en primer lugar, y a diferencia de las oportunidades económicas que ofrece el mercado informal, ampliamente debatidas por Abramo (2013), el acceso a una vivienda informal en el centro de Santiago es limitada en cuanto a la calidad del producto, el valor de arriendo y las dificultades de los hogares de bajos ingresos que deben compartir una habitación con otras familias. Acceder a una vivienda informal, tugurizada y hacinada los inserta en un círculo vicioso de marginalidad y de pobreza. A lo anterior, se suman las dificultades para establecer lazos comunitarios entre personas que provienen de Perú, Colombia, o República Dominicana.

Un segundo elemento de reflexión se refiere a las dificultades de las personas de menores ingresos de acceder al mercado inmobiliario formal, que restringe y limita sus posibilidades de acceso no sólo por el valor de los productos, también por las condiciones que exige. El mercado inmobiliario en el marco del Repoblamiento fue un depredador de suelo urbano, consumió sitios eriazos, viviendas deterioradas, viviendas en estado de demolición pos-terreno, todas ellas a bajo precio, rentabilizando los lotes y construyendo edificios sobre 10 pisos. Esto explicita aún más la tesis del proceso de gentrificación. A lo anterior, se sumó una ayuda del Estado, traducida en un

subsidio de renovación urbana que más que beneficiar a la demanda residencial entregó elementos a la oferta, para la producción de departamentos de menor tamaño y de mayor precio.

Un tercer elemento de reflexión final versa sobre el rol del Estado como ente garante y regulador de las formas de acceso de los pobres a suelos urbanos bien conectados y localizados. Detrás de los relatos, se descubren a precarios urbanos que si bien habitan en condiciones de hacinamientos y en viviendas deterioradas, ponen en valor que en el centro de la ciudad tienen acceso al trabajo, a la educación, al ocio, cultural y también a las redes sociales y familiares que dan sentido a su vida cotidiana. Es deber del Estado pensar cómo reconvertir las 26 has<sup>8</sup> de suelo disponible que aún existen en la comuna de Santiago. Es más, la Corporación de Desarrollo para Santiago (Cordesán) reveló durante este año la existencia de 171 sitios eriazos, dos de los cuales serán reconvertidos en parques urbanos.

Actualmente, existe interés en el municipio de Santiago de analizar los espacios residenciales en deterioro y hacer propuestas al gobierno central. Es urgente, analizar en qué medida se puede dignificar el acceso a la vivienda central, especialmente para grupos de bajos ingresos que se encuentran dentro de lugares que facilitan el acceso a diferentes puntos del espacio metropolitano.

Lo anterior, exige nuevos mecanismos que permitan la compra de inmuebles en estado de deterioro dentro del centro o bien, nuevos lotes. En los espacios centrales y pericentrales existen lotes que se pueden reconvertir y reutilizar, el desafío radica en el valor del suelo urbano en el centro de la ciudad a más de 20 años de puesto en marcha el Plan de Repoblamiento, y la captura del *rent gap* o brecha de renta (Smith, 1979) de parte del mercado inmobiliario. A lo anterior, se suma la necesidad de establecer nuevos subsidios de arriendo para las viviendas nuevas, o bien, para viviendas usadas.

A través de la discusión se busca evidenciar que si bien en Chile, las tomas de terreno se han reducido en conjunto con el déficit habitacional, ello no invalida que existan nuevos fenómenos de acceso a la vivienda informal en espacios centrales y pericentrales. Las

---

8 Observatorio de Ciudades. Pontificia Universidad Católica de Chile.

nuevas modalidades de ocupación de los precarios urbanos revela que los procesos urbanos y sociales son cíclicos: allí donde habitaron personas que provenían del campo a la ciudad, hoy, son espacios residenciales ocupados por otros inmigrantes, esencialmente latinoamericanos e intraurbanos.

## Referencias

- Abramo, Pedro (2013). “Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso los asentamientos populares en América Latina”. En Bolívar, T. y Erazo, J. (coords.), *Los Lugares del hábitat y la inclusión*. Quito: FLACSO-Ecuador, 1ª. ed., mayo, pp.29-58.
- Aravena, Bernabé (2003). Entrevista Personal al Jefe del Programa de Repoblamiento. Santiago, Chile. Septiembre.
- Bourdin, Alain (2005). “La proximité comme encodage politique de la vie quotidienne”. En Bourdin, A., Lefevre, M.P., Germain, A. (Coords.). *La proximité. Construction politique et expérience sociales*. París: L’Harmattan. 1a.ed., pp.9-18.
- Contreras, Yasna (2012). “Cambios socio-espaciales en el centro de Santiago de Chile: Formas de anclarse y prácticas urbanas de los nuevos habitantes”. Tesis doctoral presentada y defendida en Santiago de Chile. 19 de Marzo. Programa de Doctorado en Arquitectura y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, y Universidad de Poitiers, Francia.
- Contreras, Yasna (2011). “La recuperación urbana y residencial del centro de Santiago: nuevos habitantes, cambios socio-espaciales significativos”. En *Revista EURE* Santiago, Vol. 37, N°112, pp. 89-113.
- Contreras, Yasna (2008). “La gestión inmobiliaria en el centro de Santiago de Chile: ¿El traje a la medida del mercado inmobiliario”. Ponencia presentada en X SEMINARIO RIDEAL, Juárez, México.
- Carrasco, Gustavo (2000). “Los desafíos de la gestión del centro de la aglomeración”. En *Santiago Poniente: Desarrollo urbano y patrimonio*. Santiago, Chile: Municipalidad de Santiago, Departamento de Obras.
- Carrasco, Gustavo; Saavedra, Miguel y Contreras, Claudio (2009). “La revitalización urbana de Santiago. Encadenamiento entre crecimiento urbano y propuesta en valor del patrimonio” en Seminario Lima-Santiago, septiembre.
- Harvey, David (1973). *Social Justice and the City*. University of Georgia Press.
- Hidalgo, Rodrigo (2004). “De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile, 1990-2000”. En *Revista EURE* Santiago, N° 91, diciembre.

- Hidalgo, Rodrigo (2002). "Vivienda social y espacio urbano en Santiago de Chile. Una mirada retrospectiva a la acción del Estado en la primeras décadas del siglo XX". En *Revista EURE* Santiago Vol. 28, N° 83.
- Ludeña, Willey (2008). "Lima-Centro histórico Hoy: transformaciones recientes. Intervenciones y tendencias (2000-2008)". Ponencia presentada en Seminario Lima, Santiago de Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile y Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Arquitectura. Santiago, 9, 10, 11 de septiembre.
- Soja, Edward (2008). *Posmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Torres, Alma e Hidalgo, Rodrigo (2007). "Los peruanos en Santiago de Chile: transformaciones urbanas y percepción de los inmigrantes". En *Revista Polis* N°22 en <http://www.revistapolis.cl/polis%20final/22/art17.htm> acceso 3 de Julio 2013.
- Valenzuela, Mario (2000). "Programa de Repoblamiento: Comuna de Santiago de Chile 1990-1998. Un programa de gestión local reestructurado en nuevas formas de asociación entre el sector público y privado". Santiago, Chile: Municipalidad de Santiago. Texto no publicado.



# Ciudades Populares en Disputa: ensayo fotográfico

---

*Pablo Vergara*<sup>1</sup>

## Introducción

La selección de fotografías para el libro, presenta un ensayo fotográfico que tiene como objetivo aprehender las diferentes dimensiones del habitat popular, específicamente en la ciudad de Río de Janeiro, en Brasil. Se trata de aquellas expresiones de lo popular que permiten comprender su complejidad, en el marco de las difíciles transformaciones urbanas que están ocurriendo en la ciudad. La disputa por el territorio es una característica central que observo y que es difícil de mostrar. Considero que este trabajo es crítica y reconocimiento de lo que se vive y sufre por las personas en cada uno de los lugares que he recorrido. Es ahí en donde es evidente la precarización y privatización de la vida, que entran en contradicción con la vida comunitaria y social que se vive como cultura popular en los morros. La militarización de las favelas va de la mano con el racismo urbano imperante y el desalojo y despojo de las comunidades, que se justifican por medio del supuesto “desarrollo” y la modernización del territorio. Los grandes proyectos urbanos de los eventos deportivos y sus efectos son la cara visible “en

---

1 Arquitecto por la Universidad de Chile – Universidad Federal de Rio de Janeiro, fotógrafo y documentalista. Integrante a partir del año 2013 del diario Brasil de Fato en su edición estadual, articulador del colectivo de comunicación del Movimiento Sin Tierra de Río de Janeiro. Comunicador popular y militante activo de la ocupación Vito Giannotti en la región portuaria de Rio de Janeiro.

positivo” de lo que realmente acontece “en negativo”: gentrificación en la zona portuaria, especulación inmobiliaria, violencia y políticas de higienización del espacio urbano. Todo esto revela el severo conflicto territorial que acontece en la ciudad de Río y que es una constante tensión de fuerzas desigualmente constituidas. Con este ensayo pretendo retratar parte de esta situación actual en los diversos lugares que han sido atoproducto por las y los habitantes de las favelas y los espacios en que la ciudad se entreteje.

## Modos de vida urbana y derechos

Foto N° 1

“Morador de calle” en la zona portuaria de Río de Janeiro. 2012

Actualmente La zona portuaria de Río de Janeiro se emplaza el mega-proyecto

Porto Maravilla, proyecto de revitalización urbana de grande escala.

Gentrificación y urbanización mercantilista en la región de las docas.



## **Desvelando fenómenos Urbanos**

Foto N° 2

“Sofocación en trenes”, línea Gramacho x Central.  
La Red ferroviaria de Río de Janeiro transporta en media  
600 mil pasajeros / día al centro de la ciudad. Río de Janeiro 2014.



## **Múltiples Formas de Exclusión**

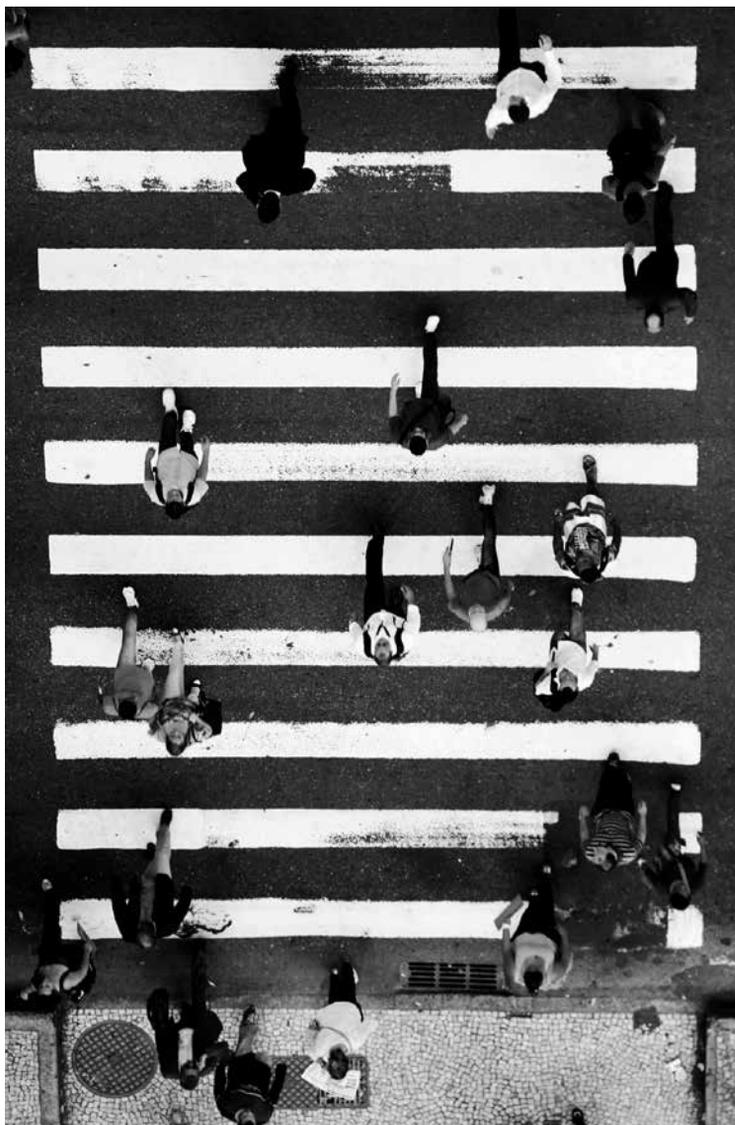
Foto N° 3

Moradora del complejo de favelas de “Alemão”. Favela intervenida  
por el proceso de pacificación de la Policía Militar, UPP. Río de Janeiro 2014



## Reconocer las dinámicas en curso

Foto N° 4  
Av. Presidente Vargas, Rio de Janeiro 2013.



## **La participación necesaria - desde arriba o desde abajo**

Foto N° 5  
Favela de "Salgueiro". Río de Janeiro 2014.



## **Nuevos Causes y Transformaciones**

Foto N° 6

Actividad Los “Sarau” Favela de Acari, Los sarau son expresiones creativas, poéticas, actividades donde se debaten diversos tópicos que afectan directamente a los y las habitantes de las favelas: las acciones y violencias policiales, auto de resistencia, genocidio negro, racismo y políticas públicas.

Favela de Acari, Río de Janeiro 2014.



## **Las caras de nuestras ciudades**

Foto N° 7

Ocupación Zumbi dos Palmares, Movimiento de los Trabajadores Sin Techo.  
São Gonçalo, Río de Janeiro 2015.



## **Las Políticas de vivienda en el tiempo**

Foto N° 8

Favela da “Rocinha”, la favela de la Rocinha es una de las mayores concentraciones habitacionales de América Latina. 110.000 Habitantes aprox. Río de Janeiro 2015.



## **Las políticas habitacionales y sus contenidos**

Foto N° 9

Habitantes de la Favela de la Rocinha transitan por sus calles, Río de Janeiro 2015.



## Si las políticas conocieran la Belleza

Foto N° 10

Ocupación “Nova Palestina”, São Paulo Brasil, 5.000 familias permanecen en el campamento Nova Palestina, perteneciente al movimiento de los trabajadores sin Techo MTST. Guarapiranga, São Paulo, 2014.



## Gestión urbana y el derecho a la ciudad en el laberinto Latino Americano

Foto N° 11

Desalojo de la “Favela do Metrô”. La guardia municipal desaloja a las y los pobladores de la Favela del Metrô, ubicada a algunas cuadras del estadio “Maracanã” en Río de Janeiro, las casa fueron destruidas con retro-escobadoras antes de la copa del mundo de 2014. Río de Janeiro 2014.



## **Los impactos de las grandes intervenciones urbanas en las ciudades Latinoamericanas**

Foto N° 12

Habitante de la “Favela do Metrô” Busca pertenencias entre los escombros de las casas destruidas por el Municipio de Río de Janeiro. Esta política de desalojo se aplicó durante la copa del mundo 2014. Río de Janeiro 2014.



## **La Producción masiva en América Latina**

Foto N° 13

Pobladora de la Favela “Rocinha” extiende su ropa en la baranda en el conjunto de habitación popular “Rua Quatro”. Río de Janeiro 2014.



## Encuentro y desencuentro para la producción democrática del hábitat

Foto N° 14

Vila Autódromo, uno de los símbolos de las comunidades en lucha durante los procesos de desalojo de las favelas en Río de Janeiro, ubicada al costado de la ciudad olímpica, continúa su resistencia a pesar de ser asediada cotidianamente por los mega emprendimientos urbanos. Río de Janeiro, 2015.



## **Las dimensiones de la reproducción del hábitat popular en América Latina**

Foto N° 15

“Favela da Rocinha”. Tránsito de personas en la arteria principal,  
Favela de la “Rocinha” Av. Via Apia, Rio de Janeiro 2015.



## **La urbanización en América Latina, infraestructura, servicios y sustentabilidad.**

Foto N° 16

Complejo de Favelas de “Alemão” Madres y sus hijos suben en Teleférico  
a la última estación del complejo de favelas de Alemão para buscar ayuda,  
después de días de lluvias torrenciales. Complejo de Alemão, Rio de Janeiro 2014.





# Anexo

---

Teolinda Bolívar<sup>1</sup> y Jaime Erazo Espinosa<sup>2</sup>

## **Historial de las actividades del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social, período agosto 2012-octubre 2012**

### ***III Reunión y III Congreso Latinoamericano y Caribeño “Ciudades de la Gente”, Río de Janeiro, del 15 al 17 de octubre de 2012***

Organizado por el Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso y el Centro Ciudades de la Gente de la Universidad Central de Venezuela (CCG, UCV). Con el patrocinio de CAIXA, Ministério das Cidades, Governo Federal do Brasil, Prefeitura do Rio, Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional y Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro. Y con el apoyo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso Ecuador) y The University of California Berkeley.

- 
- 1 Arquitecta por la Universidad Central de Venezuela (UCV), Doctora en Urbanismo por la Universidad de París. Fue coordinadora del Centro Ciudades de la Gente (CCG, UCV) y co-fundadora del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (gt-hi, Clacso).
  - 2 Arquitecto, Maestro en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Local y Territorial, y Maestro en Gobierno de la Ciudad con mención en Desarrollo de la Ciudad, ambas por Flacso Ecuador. Actualmente es doctorando del Programa en Estudios Urbanos y Ambientales del Colegio de México (Colmex), convocatoria 2013-2017.

**Rio de Janeiro**  
**15 al 17 de octubre de 2012**  
 Instituto de Arquitetos do Brasil (Rua do Piñeiro 10, Flamengo, RJ - Tel.: 2557-4192)

**Ciudades de la Gente**  
 Congresso de hábitat popular e inclusão social

**Cidades das Pessoas**  
 Congresso de habitat popular e inclusão social

Homenajes a Ana Clara Torres Ribeiro y Hilda Herzer  
 Homensagens a Ana Clara Torres Ribeiro e Hilda Herzer

**Ejes temáticos / Ejes temáticos**

Los impactos de las Grandes Intervenciones Urbanas en las ciudades latinoamericanas  
 Os impactos das Grandes Intervenções Urbanas nas cidades latino americanas  
 Coordinadores: Antonia August Veríssimo (Brasil) y Pedro Abramo (Brasil)

La producción masiva de vivienda popular en América Latina  
 A produção massiva de moradia popular na América Latina  
 Coordinadora: Teolinda Bolívar (Venezuela) y Jaime Erazo Espinosa (Ecuador)

Las dimensiones de la (re)producción (y destrucción) del hábitat popular latinoamericano  
 As dimensões da (re) produção (e destruição) do habitat popular latino americano  
 Coordinadores: Teolinda Bolívar (Venezuela) y Ignacio Marcano (Venezuela)

La urbanización popular de América Latina: infraestructura, servicios y sustentabilidad  
 A urbanização popular da América Latina: infraestrutura, serviços e sustentabilidade  
 Coordinador: Pedro Pérez (Argentina) y Andrea Pírez (Brasil)

Coordinadores generales / Coordenadores gerais:  
 Pedro Pérez y Andrea Pírez (Brasil), Teolinda Bolívar (Venezuela) y Jaime Erazo Espinosa (Ecuador)

Patrocinadores:  
**CAIXA** (Programa de Cidadania)  
**BRASIL**  
**URIO**  
**IBAMA** (de português para inglês)  
**CEC**  
**IPOLUI**  
**PAPERU**  
**CLACSO**

Apoio / Apoio:  
**UNESCO**  
**UNEP**

Organizado por: Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) • Rua do Piñeiro, 10, Flamengo, RJ • Telefone: 2557-4192 • [info@iabi.org.br](mailto:info@iabi.org.br) • [www.iabi.org.br](http://www.iabi.org.br)  
 Organizado por: Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) • Rua do Piñeiro, 10, Flamengo, RJ • Telefone: 2557-4192 • [info@iabi.org.br](mailto:info@iabi.org.br) • [www.iabi.org.br](http://www.iabi.org.br)

## Objetivos

La III Reunión y III Congreso, tuvieron como objetivo general, proporcionar una plataforma de encuentro y debate sobre los desafíos de las grandes intervenciones urbanas, la producción masiva de vivienda popular y la dotación de infraestructuras y servicios, para los estudios del hábitat popular, la inclusión social y la justicia urbana en América Latina y el Caribe, a partir de los cuatro ejes temáticos siguientes:

1. Los impactos de las Grandes Intervenciones Urbanas en las ciudades latinoamericanas, coordinado por Antônio Augusto Veríssimo y Pedro Abramo, de Brasil.
2. La producción masiva de vivienda popular en América Latina, organizado por Magela Cabrera Arias, de Panamá y Jaime Erazo Espinosa, de Ecuador.
3. Las dimensiones de la (re)producción (y destrucción) del hábitat popular latinoamericano, propuesto por Teolinda Bolívar e Ignacio Marcano, de Venezuela.
4. La urbanización popular de América Latina: infraestructura, servicios y sustentabilidad, coordinado por Pedro Pérez, de Argentina.

Así también, fue objetivo de la tercera reunión y congreso, el pasar revista al estado de la investigación sobre la concertación de la región en torno a los temas antes mencionados y según los siguientes contenidos:

## **Los impactos de las Grandes Intervenciones Urbanas en las ciudades latinoamericanas**

*Descripción.* Las Grandes Intervenciones Urbanas (GIU), es un fenómeno universal y uno de los principales instrumentos de imperios, gobiernos y administraciones regionales y locales para producir territorios y ciudades. Esas intervenciones se caracterizan por su escala e impacto estructurador de los territorios. En América Latina las GIU acompañaron su historia urbana y dejaron y aún dejan marcas profundas en la producción y reproducción de la estructura desigual y segregada de las ciudades del continente.

Analizar las GIU en América Latina es una de las principales puertas para entender el proceso de producción y transformación de nuestras ciudades. Comparar experiencias, identificar los procesos de repercusión continental y nacional de sus impactos en la producción de desigualdades urbanas y las formas por las cuales esas intervenciones son definidas como prioridades de las políticas urbanas, es una tarea urgente para la reflexión de los caminos y las formas de construcción de ciudades más justas, sostenibles y sobre todo incluyentes en América Latina.

Las GIU asumen múltiples formas y se manifiestan tanto como grandes proyectos urbanos de redefinición del suelo en áreas centrales, suburbanas o periféricas, como macro proyectos de producción de nuevos vectores de expansión urbana para el capital inmobiliario. De la misma forma las GIU pueden manifestarse como proyectos centralizadores de nuevas áreas de asentamientos populares, articulando una mezcla de políticas de infra-estructura, transporte y atracción de instalación de actividades económicas.

*Justificación.* A lo largo del neoliberalismo urbano de las últimas décadas, las GIU han servido paulatinamente un instrumento

*ad hoc* de la acción gubernamental, substituyendo y flexibilizando la planificación urbana. Los procesos de reestructuración productiva y la crisis de los años ochenta dejaron como herencia urbana grandes áreas de vacíos funcionales que se suman a los vacíos especulativos abriendo un nuevo campo de macro intervenciones urbanas. Estas intervenciones se realizan en el marco de una nueva forma de gobernabilidad de los proyectos urbanos, donde la lógica de la estructuración y producción del espacio y el hábitat busca conciliar intereses privados de rentabilidad, especialmente con la valorización inmobiliaria, y la redefinición de usos y accesibilidades urbanas.

Las GIU substituyeron las políticas sectoriales urbanas en las últimas décadas y buscaron redefinir las ciudades latinoamericanas según un modelo de ciudad competitiva y atractiva a los capitales y a una elite creativa que dinamice las economías urbanas. En ese sentido, los Grandes Proyectos Urbanos (GPU) asumen un lugar de destaque como forma de política urbana conservadora y son portadores del riesgo de potencializar las desigualdades urbanas.

La realización de grandes eventos mundiales en las ciudades latinoamericanas ha servido como un factor de aglutinación y articulación de GIU en el sentido de promover un efecto de sinergias transformadoras urbanas. Las recientes y actuales experiencias en varias metrópolis latinoamericanas abren un debate sobre la dirección de esas sinergias transformadoras. Dos grandes vías de formulación de GIU disputan políticamente los objetivos y recursos vinculados a esas intervenciones. La primera vía reproduce la estructura segregada y desigual de las ciudades latinoamericanas y profundiza el carácter excluyente de la producción de usos y materialidades urbanas. La segunda vía de formulación de GIU busca invertir la tendencia histórica de producción de exclusión y desigualdades territoriales en las ciudades latinoamericanas. La definición de los objetivos, metas y estrategias urbanas de las GIU definirá el futuro urbano del continente. Las GIU son un campo privilegiado de la lucha y disputa política en la construcción de ciudades menos desiguales y más justas y democráticas.

*Subáreas de interés:* Inversiones urbanas vinculadas a eventos internacionales. Grandes Proyectos Urbanos de renovación y revitalización de áreas centrales y/o deterioradas. Macro programas en

asentamientos populares y de integración urbana. Grandes inversiones en la apertura de nuevos vectores de expansión urbana. Macro programas de reducción de las desigualdades territoriales y accesibilidad urbana. Y, Programas de generación de empleo y renta vinculados al hábitat popular.

## **La producción masiva de vivienda popular en América Latina**

*Descripción.* En América Latina son crecientes los programas dirigidos a los sectores populares que, impulsados por subsidios estatales estimulan la construcción masiva de vivienda en barriadas con normativas laxas y permisivas, con áreas cada vez más reducidas y que localizadas en las periferias de las ciudades evidencian el desequilibrio en la distribución y en la accesibilidad de los equipamientos y espacios públicos. Como resultado de los elevados precios del suelo urbano, inalcanzables para los sectores populares, éstos son empujados a aquellas zonas de la ciudad desabastecidas y pobremente equipadas, y confinados al círculo vicioso de la pobreza y la marginalidad. El análisis de las consecuencias de estos programas en términos urbanos, ambientales y sociales, así como de sus limitaciones y contradicciones, en función de sus objetivos, nos lleva a preguntarnos sobre la pertinencia de su función como facilitadores de los organismos estatales de vivienda y nos induce a indagar sobre la responsabilidad de los actores gubernamentales y del sector inmobiliario en relación a la construcción y evolución de las ciudades.

*Justificación.* La construcción masiva de vivienda popular bajo el esquema de subsidios estatales, dirigidos a fomentar la adquisición de créditos inmobiliarios, está esencialmente beneficiando a promotores y constructores que, movidos por la especulación y el lucro, construyen sin estándares urbanísticos socialmente aceptables. En menoscabo de las necesidades de la población, se generan hábitats que entorpecen la sostenibilidad social y ambiental, amén de dificultar las relaciones de gobernabilidad urbana y de negar el Derecho a la Ciudad a sus ocupantes. Es imperativo desenmascarar la lógica perversa de tales programas y ofrecer soluciones a los desafíos que enfrentan las clases populares: elevados precios de suelo urbanizado, precariedad del espacio público,

fragmentación del tejido social, exclusión, ambientes de violencia y criminalidad, etc. Así como impulsar medidas que aseguren la construcción de equipamientos urbanos que satisfagan las demandas de la población de esparcimiento, movilización, cultura y educación, que potencien aspectos vitales tales como la identidad y el sentido de pertenencia a la comunidad, y que impidan la construcción sobre tierras agrícolas o ambientalmente inestables.

### ***Subáreas de interés***

1. Consecuencias sobre la sostenibilidad ambiental. Una condición para lograr la sustentabilidad de la ciudad es la relación armoniosa entre el sistema natural y el artificial. Actualmente se construyen barriadas de vivienda popular sin considerar su ubicación y adaptación a las características ambientales lo que propicia catástrofes sociales y ambientales. Ello es consecuencia, por un lado, de cómo las personas se relacionan con la naturaleza y estructuran la sociedad, y por otro, del modo de producción que además de expropiar los recursos no considera las necesidades futuras. Esta subárea busca posicionar procesos de planificación y gestión urbano-ambiental que limiten la expansión horizontal de la ciudad promoviendo su forma compacta, impidan la segregación y la exclusión territorial, prioricen la producción social del hábitat y garanticen la función social y ambiental de la ciudad y de la propiedad.
2. Consecuencias sobre la sostenibilidad social. La sustentabilidad social se deriva de la contraposición entre el derecho colectivo a la ciudad y las exigencias privadas de la acumulación del capital. La producción masiva de viviendas individuales en detrimento de la dimensión colectiva de las barriadas ha determinado la proliferación de espacios subjetivos de diferenciación y segregación social, barrios sin historia, aislados, con escasa convivencia social, estigmatizados y con altos índices de crimen y violencia. En esta subárea se discutirá cómo la producción masiva de vivienda popular contribuye o no, a incrementar el desarrollo socio-económico-sostenible e igualitario, la preservación y promoción de

valores culturales, la conservación del medio ambiente y la gobernabilidad.

3. Impactos sobre el imaginario colectivo. El espacio urbano es más que una entidad física, es también un territorio imaginado por sus habitantes el cual refleja sus deseos y temores respecto al desenvolvimiento de la vida cotidiana. El entorno que se produce en las barriadas populares de construcción masiva, influye significativamente en *el imaginario social* -percepciones, ideas y opiniones que tienen las personas sobre la sociedad y que determina la realidad y las relaciones sociales. Algunos imaginarios fomentan identidades pasivas y subordinadas y otros favorecen actitudes proactivas e independientes. Unos valoran positivamente la acción colectiva, mientras que otros se sienten amenazados por ellas. En esta sub-área se pretende analizar las implicaciones que las barriadas populares, producidas masivamente, tienen sobre el imaginario social de quienes las habitan.

## **Las dimensiones de la (re)producción (y destrucción) del hábitat popular latinoamericano**

*Descripción.* Las ciudades latinoamericanas presentan un territorio construido en el cual se refleja la exclusión social de que son objeto amplios sectores de la población. Las apremiantes necesidades de los urbanismos populares, excluidos en tantos sentidos, hace imprescindible la acción. Pero el compromiso con esta realidad implica una oportunidad no prevista y una responsabilidad distinta: la opción de equivocarse en los supuestos o de descubrir lo no previsto ¿Como entonces alcanzar la inclusión social territorial urbana, con reflexiones y propuestas o con intervenciones directas? Al respecto nos preguntamos: ¿Cuáles procederes pueden ser adoptadas para contribuir a subsanar diferencias y contrastes, y así lograr ciudades incluyentes? ¿Este objetivo de inclusión puede ser logrado a través de intervenciones urbanísticas? ¿Es suficiente que estas propuestas lleven en sí mismas, la decisión de ir transformando las ciudades en menos excluyentes, o son necesarios otros elementos que coadyuven a esta

finalidad? La participación de los agentes sociales, el protagonismo de las comunidades, lo acertado de las propuestas de transformación, los resultados esperados en la mejora del hábitat, son supuestos que se confrontan con realidades complejas en las cuales se reproducen conflictos y se manifiesta la inercia de formas de producción –y relación social– pre existentes.

*Justificación:* El grupo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso, debiera dejar su impronta en su objetivo de lograr ciudades incluyentes, tanto en los investigadores que lo conforman como en las personas que participan en el mismo ¿Cómo hacerlo? Una vía es propiciar la toma de conciencia sobre como nuestras acciones pueden contribuir, o no, a alcanzar el objetivo que proponemos: lograr ciudades con menos contrastes en la calidad de vida urbana, propiciar la igualdad.

Es conveniente estudiar cuales formas de intervención pueden lograrlo. Sugerimos que cada uno de los que integramos el grupo haga una reflexión en torno a lo que estamos haciendo a la luz del objetivo principal propuesto. No sólo queremos dejar una memoria escrita, sino también pensar en cuales obras pudiéramos participar, o propiciar, para alcanzar el objetivo de lograr ciudades, donde día a día, haya menos diferencias en la calidad de vida entre un barrio y otro. La necesaria acción, como fundamento de la investigación, involucra proponer desde las comunidades y con las comunidades ¿Hasta qué punto las iniciativas llevadas adelante desde la acción han logrado romper el ciclo que determina la exclusión de los grupos sociales habitantes de sectores populares?

Hay que hacer y aprender desde el hacer.

### *Subáreas de interés*

1. Aprender desde el hacer: Las apremiantes necesidades de los urbanismos populares hace imprescindible la acción, pero el compromiso con la realidad implica responsabilidades, la opción de equivocarse, o de descubrir lo no previsto, lo que se va develando al adentrarse en la complejidad del hacer.
2. Construir para superar la desesperanza: Los barrios populares representan opciones a la exclusión, en el tiempo logran solventar muchas de las condiciones derivadas de la pre-

riedad de origen. Identificar esos accionares alternativos, no convencionales, resulta un gran aprendizaje. Las formas culturales que nacen de la solidaridad y la necesidad de habitar en la ciudad.

3. Solidaridad y compromiso en la acción: ¿Quiénes son los agentes protagonistas de los cambios? Las comunidades, los colaboradores externos, El Estado, la acción conjunta de varios agentes. Asomarse a esos aspectos nos permite adentrarnos en las implicaciones de las relaciones, a corto y largo término, para solventar situaciones de exclusión.

### **La urbanización popular de América Latina: infraestructura, servicios y sustentabilidad**

*Descripción.* Los servicios urbanos son un componente esencial de la reproducción social en la aglomeración urbana. Sin ellos no existe propiamente ciudad.

Al hablar de servicios urbanos se hace referencia a la unidad real de infraestructura-prestación en las redes de agua y saneamiento, electricidad, gas, etc. Es el caso, también, de los servicios de mantenimiento, como los relativos a los residuos sólidos, el alumbrado y otros análogos. Esos servicios han sido analizados, predominantemente, de manera sectorial, separados del territorio que les da sentido y de los procesos de configuración urbana. Además, han sido referidos, principalmente, a situaciones propias de la urbanización formal.

Para superar esas limitaciones es conveniente estudiar los servicios urbanos en dos dimensiones: en la producción y funcionamiento del territorio urbano, como componentes de la configuración urbana (unidad suelo-infraestructuras-servicios-vivienda), y en la urbanización o hábitat popular, en su presencia, procesos y significación.

Esos dos ejes pueden permitir enfocar a los servicios urbanos de manera global en la urbanización de la región, estudiando diferentes cuestiones: procesos formales e informales, la relación con los mercados y con los procesos de desmercantilización, y su posible integración en relaciones de redistribución.

*Justificación.* La importancia de los servicios urbanos en la reproducción social urbana, tanto de las actividades económicas como de la población (sea o no fuerza de trabajo), hace necesario dedicarles una atención particular. Para ello es preciso modificar los enfoques que prevalecen y vincular su análisis con los procesos de urbanización formales (capitalistas) y populares.

Las tendencias de la urbanización latinoamericana en las últimas décadas, con el peso de orientaciones neoliberales caracterizadas por la tensión hacia la privatización, la descentralización y el autofinanciamiento, han tendido a consolidar la naturalización de la (re) mercantilización de esos servicios. Esto ha traído una gran cantidad de consecuencias para la configuración y funcionamiento de las ciudades, particularmente en sus capacidades de integración y de redistribución. Efectos que tienen especial relevancia para la vida de los sectores urbanos de menores recursos, replanteando condiciones de exclusión.

Parece importante, en consecuencia, conocer la relación que se da entre los procesos de urbanización y la producción de los servicios urbanos, las condiciones de la población de menores recursos y sus alternativas de desmercantilización de la urbanización, en particular, el acceso a los servicios que permiten el uso pleno de la ciudad.

### ***Subáreas de interés***

1. Los servicios urbanos en la urbanización de América Latina. Su tratamiento por la regulación de la urbanización. Las respuestas para la población según sus diferentes niveles de ingresos. La situación particular de los grupos populares.
2. Servicios urbanos y mercado del suelo, vivienda social, regularización y segregación socio-territorial. Su relación con la valorización del suelo y la renta.
3. La producción de infraestructura para la prestación de los servicios urbanos: el caso particular de la financiación.
4. Producción mercantil y desmercantilización en la producción de los servicios urbanos y en la urbanización popular.
5. Servicios urbanos y la sustentabilidad urbana: la urbanización formal e informal.

## Las y los expositores

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
Tavares, Nelma	Brasil	Caixa Econômica Federal		X	
Magalhães, Inês	Brasil	Ministério das Cidades		X	
Magalhães, Sérgio	Brasil	Instituto de Arquitetos de Brasil		X	
Bittar, Jorge	Brasil	Secretaria Municipal de Habitação		X	
Erazo Espinosa, Jaime	Ecuador	Instituto de Altos Estudios Nacionales	X		
Arellano-Ramos, Blanca	España	Universidad Politécnica de Cataluña		X	
Cerasoli, Mario	Italia	Università Roma Tre		X	
González, Daniel	México	Universidad de Guadalajara		X	
Pírez, Pedro	Argentina	Universidad de Buenos Aires	X		
Roca Cladera, Josep	España	Universidad Politécnica de Cataluña		X	
Mancero Acosta, Mónica	Ecuador	Instituto de Altos Estudios Nacionales			X
Soares Gonçalves, Rafael	Brasil	Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro			X
Figueredo, Glória Cecília	Brasil	Universidade Federal da Bahia			X
Rivera Borrayo, Elizabeth	México	Universidad de Guadalajara			X
Beuf, Alice	Colombia/ Francia	Instituto Francés de Estudios Andinos			X

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
González, Diego	Colombia	Universidad Nacional de Colombia sede Medellín			X
Bozzo, Laura C.	Uruguay	Universidad de la República			X
Luna Freire, Leticia	Brasil	Universidade Federal Fluminense			X
Marín, Marielos Arlen	El Salvador	Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"			X
Scarpacci, Martín	Ecuador/Argentina	Flasco Ecuador/Universidad Nacional de Rosario	X		
Chugar, Mirian	Bolivia	Universidad Autónoma Gabriel Rene Moreno	X		
Bolívar, Teolinda	Venezuela	Universidad Central de Venezuela	X		
Marcano, Ignacio	Venezuela	Universidad Central de Venezuela	X		
Salgado Ramirez, Isaac	Costa Rica	Universidad de Costa Rica			X
Portugal Viana, Cíntia	Brasil	Universidad Federal de Rio de Janeiro			X
Vieira da Cunha, Neiva	Brasil	Universidade do Estado do Rio de Janeiro	X		
Ochoa Jurado, Rodrigo	México	Universidad de Guadalajara			X
Raspall, Tomás	Argentina	Universidad de Buenos Aires			X
Donoso, Rosa Elena	Ecuador/Holanda	Universidad Técnica de Delft/Universidad San Francisco de Quito			X

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
González Lagos, Rodrigo	Chile	Universidad de Santiago de Chile			X
Mejía Escalante, Mónica	Colombia/ Brasil	Universidad Nacional de Colombia/ Universidade de São Paulo			X
Paniagua Argueda, Laura	Costa Rica	Universidad de Costa Rica	X		
Septulveda Jiménez, Adriana	Colombia/ Ecuador	Flacso Ecuador			X
Pedrazzani, Carla Eleonora	Argentina	Universidad Nacional de Córdoba			X
Contreras, Yasna	Chile	Universidad de Chile			X
Toledo Hidalgo, Juan	Ecuador	Flacso Ecuador			X
Sombini, Eduardo	Brasil	Universidade Estadual de Campinas			X
Vélez Rueda, Johanna	Colombia	Universidad Nacional de Colombia sede Medellín			X
Canestraro, María Laura	Argentina	Universidad de Mar de Plata	X		
Robledo, Laila	Argentina	Universidad Nacional de General Sarmiento			X
Castillo, Mercedes	Colombia	Universidad Nacional de Colombia	X		
Narodowski, Patricio	Argentina	Universidad Nacional de La Plata			X
Burle de Lotiola, Daniella	Brasil	Universidade Federal do Rio de Janeiro			X
Morales, Vladimir	Ecuador	Flacso Ecuador			X

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
Torraco, María Eugenia	Bolivia	Red de Acción Comunitaria. Proyecto SDI	X		
Arroyo Araya, Helga	Costa Rica	Universidad de Costa Rica	X		
Palleres, Griselda	Argentina	Universidad de Buenos Aires			X
Di Virgilio, Mercedes	Argentina	Universidad de Buenos Aires	X		
Leitão, Gerônimo	Brasil	Universidad Federal Fluminense			X
Araujo, Helena	Brasil	Universidad Federal Fluminense			X
Delgado Dopazo, María del Huerto	Uruguay	Universidad de la República	X		
Cavallieri, Fernando	Brasil	Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos da Prefeitura do Rio de Janeiro			X
Vial, Adriana	Brasil	Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos da Prefeitura do Rio de Janeiro			X
Machado Colmenares, Carmenefelia	Venezuela	Universidad Central de Venezuela	X		
Pinedo López, Jhon	Colombia	Universidad Cooperativa de Colombia sede Montería			X
González Florián, Rodrigo	Colombia	Universidad Nacional de Colombia			X
Cravino, María Cristina	Argentina	Universidad Nacional de General Sarmiento	X		

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
Rolnik, Raquel	Brasil	Universidad de São Paulo.		X	
Valverde, Luis Fernando	Brasil	Secretaria Municipal de Habitação		X	
Fernández-Maldonado, Ana María	Holanda	Universidad Técnica de Delft		X	
Maldonado Copello, María Mercedes	Colombia	Secretaria Distrital de Hábitat de Bogotá		X	
Lovera, Alberto	Venezuela	Universidad Central de Venezuela	X		
Yory, Carlos Mario	Colombia	Universidad Nacional de Colombia			X
Rodríguez, Alfredo	Chile	SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación	X		
Veríssimo, Antônio Augusto	Brasil	Secretaria Municipal de Habitação		X	
Abramo, Pedro	Brasil	Universidade Federal do Rio de Janeiro	X		
Cabrera, Magela	Panamá	Universidad de Panamá	X		
Berocan Veiga, Felipe	Brasil	Universidade Federal Fluminense			X
Castro Marín, Karolina	Costa Rica	Universidad de Costa Rica			X
Marcano Trujillo, Ignacio	Venezuela	Universidad Central de Venezuela	X		
Sánchez Moreno, Florinda	Colombia	Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca			X
Magri, Altair Jesica	Uruguay	Universidad de la República	X		

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
Rodríguez Mancilla, Marcelo	Chile / Ecuador	Universidad Politécnica Salesiana de Ecuador	X		
Siclari, Paola	Chile	Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile	X		
Mancero Acosta, Mónica	Ecuador	Instituto de Altos Estudios Nacionales			X
Contreras Calderón, Jorge	Colombia	Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín			X
Jácome, Víctor	Ecuador	Instituto de Altos Estudios Nacionales			X
Pimentel Pizarro, Eduardo	Brasil	Universidade de São Paulo			X
Castillo, María José	Chile	Universidad Andrés Bello			X
Labrador Araujo, Gisela Paola	Colombia	Glocal Colombia		X	
Pinzón Bermúdez, José Antonio	Colombia	Glocal Colombia		X	
Vitale, Pablo	Argentina	Universidad de Buenos Aires	X		
Ochoa Jurado, Rodrigo	México	Tecnológico de Monterrey, campus Guadalajara			X
Sáenz Acosta, Hernando	Colombia/Brasil	Universidad Federal do Rio de Janeiro			X
Sanabria, Carol	Costa Rica	Universidad de Costa Rica			X

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
Salgado Ramirez, Isaac	Costa Rica	Universidad de Costa Rica			X
Cores Cardona, Aurymar	Venezuela	Universidad Central de Venezuela			X
Mora Chávez, Ruth	Venezuela	Universidad Central de Venezuela			X
Perilla Perilla, Mario	Colombia	Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca			X
Canestraro, María Laura	Argentina	Universidad Nacional de Mar de Plata	X		
Rodríguez, Paula	Chile	SUR Corporación	X		
Rodríguez, Alfredo	Chile	SUR Corporación	X		
Rodrigues Fonseca, Priscilla	Brasil	Universidad Federal do Rio de Janeiro			X
Castillo Osorio, Benjamín	Colombia	Universidad Cooperativa de Colombia sede Montería			X
Zapata, María Cecilia	Argentina	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas			X
Toledo, Juan Patricio	Ecuador	Flacso Ecuador			X
França, Sarah Lucia	Brasil	Universidade Federal Fluminense			X
França, Vera Lucia	Brasil	Universidade Federal Fluminense			X
Rezende, Vera Lucia	Brasil	Universidade Federal Fluminense			X
Maia Halley, Bru	Brasil	Universidade Federal Fluminense			X

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
Múnera, María Cecilia	Colombia	Universidad Nacional de Colombia sede Medellín	X		
Vega, Ana Lourdes	México	Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa			X
Nunes, Julieta	Brasil	Universidad Federal do Rio de Janeiro			X
Rivas Espinosa, Alejandra	Chile	Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile			X
Palleres, Griselda	Argentina	Universidad de Buenos Aires	X		
Bullaro, Luca	Colombia	Universidad Nacional de Colombia sede Medellín			X
Carrión, Fernando	Ecuador	Flasco Ecuador	X		
Da Luz, Pedro	Brasil	Instituto de Arquitectos de Brasil		X	
San Rosa, Júnia	Brasil	Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades		X	
Veríssimo, Antônio Augusto	Brasil	Secretaria Municipal de Habitação	X		
Da Silva Mello, Marco Antonio	Brasil	Universidad Federal do Rio de Janeiro		X	
Benetti, Pablo	Brasil	Universidad Federal do Rio de Janeiro		X	
Holston, James	USA	Universidad de California en Berkeley		X	
Brites, Walter Fernando	Argentina	Universidad de la Cuenca del Plata	X		

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
Chaves de França, Adriano	Brasil	Universidade Federal da Grande Dourados			X
Bravo Pardo, Margot	Ecuador	Instituto de Altos Estudios Nacionales			X
Arzayús Correa, Laura Victoria	Colombia	Universidad Piloto de Colombia sede Bogotá			X
Araque Solano, Alex Smith	Colombia	Universidad Sergio Arboleda	X		
Santos de Souza, Fernando	Brasil	Universidade Federal de Sergipe			X
Rodríguez Egúez, Vanessa	Ecuador	Consultora independiente			X
Santillán Cornejo, Alfredo	Ecuador	Flasco Ecuador			X
Sarmiento, María Laura	Argentina	Universidad Nacional de Córdoba			X
De Schueler, Adriana	Brasil	Universidad Federal do Rio de Janeiro			X
Gutberlet, Jutta	Canadá/ Brasil	University of Victoria			X
Silveira Simões, Soraya	Brasil	Universidad Federal do Rio de Janeiro			X
Romero Restrepo, María Consuelo	Colombia	Universidad Nacional de Colombia			X
Narváez, Madeleine	Colombia	Universidad Pontificia Bolivariana			X
Pedrazzani, Paula Andrea	Argentina	Universidad Nacional de Córdoba			X
Marsiglia, Magdalena	Uruguay	Universidad Católica de Uruguay			X

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
Jiménez, Sonia Elizabeth	Bolivia	Universidad Mayor de San Simón	X		
Mansilla Quiñones, Pablo	Chile/Brasil	Universidad Academia de Humanismo Cristiano			X
Souza, Leandro	Brasil	Universidad Federal do Rio de Janeiro			X
Iturra Muñoz, Luis	Chile	Universidad de Chile			X
Correa, Ayelén	Argentina	Universidad Nacional de la Plata			X
Jiménez García, Williams	Colombia	Universidad Nacional de Colombia sede Manizales			X
Magalhães, Alex	Brasil	Universidad Federal do Rio de Janeiro			X
Vaca, Oscar	Colombia	Universidad Nacional de Colombia			X
Alzérreca Pérez, Jaime	Bolivia	Universidad Mayor de San Simón			X
Manrique, María Ximena	Colombia	Universidad Piloto de Colombia sede Bogotá			X
Artecona Abella, Ines	Uruguay	Universidad de la República Oriental de Uruguay			X
Amado Ávila, María Alejandra	Colombia	Universidad Piloto de Colombia sede Bogotá			X

En resumen, el Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) gestionó y organizó dentro de su período de vigencia, las siguientes actividades académicas:

## **Actividades de encuentro e intercambio**

1. Mesas *Trabajo y políticas de vivienda* en el marco del Seminario Internacional “Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina”, Quito, 9 y 10 de julio de 2009.
2. I Reunión y I Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, Quito, del 7 al 9 de abril de 2010.
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.
4. II Reunión y II Congreso del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso, Caracas, del 27 al 29 de julio de 2011.
5. I Simposio de Estudios sobre Ciudad y Territorio, Posadas, Argentina, 15-17 de agosto de 2011
6. Panel ‘La multidimensionalidad de la ciudad latinoamericana: Buenos Aires, Quito y Río de Janeiro’, en LASA 2012 Congress, San Francisco, Estados Unidos, 23-26 de mayo de 2012.
7. Seminario Taller Barrios para la Gente: Políticas locales sobre vivienda y hábitat con enfoque de género y gestión del riesgo en Centroamérica, San José de Costa Rica, del 30 de julio al 1 de agosto de 2012.
8. Simposio Internacional Políticas de suelo y vivienda en América Latina, Bogotá, Colombia, del 19 al 21 de septiembre de 2012.

9. III Reunión y III Congreso Latinoamericano y Caribeño “Ciudades de la Gente”, Río de Janeiro, del 15 al 17 de octubre de 2012.

## Actividades editoriales

1. Colección “Hacedores de Ciudades” que incluyó los siguientes cuatro libros: a) *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*, b) *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*, c) *Los lugares del hábitat y la inclusión*, y d) *Segregación y diferencia en la ciudad*. Las dos primeras publicaciones fueron coeditadas por Clacso, Flacso Ecuador y el Instituto de la Ciudad del Municipio de Quito, las otras dos por el mismo Consejo, la misma Facultad y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de Ecuador (Miduvi).
2. Colección “Ciudades de la Gente” que se constituyó con las publicaciones que a continuación se detallan: a) *Casas de infinitas privaciones ¿Germen de ciudades para todos?*, b) *Ciudades en construcción permanente ¿Destino de casas para todos?*, c) *Procesos urbanos en acción ¿Desarrollo de ciudades para todos?*, y d) *Ciudades populares en disputa ¿Acceso a suelo urbano para todos?*. Además del apoyo de Clacso se contó con el financiamiento de la Editorial Abya-Yala de la Universidad Politécnica Salesiana, así como con los avales académicos de las universidades Central de Venezuela y Federal de Río de Janeiro.