

# **Procesos urbanos en acción**

---

¿Desarrollo de ciudades para todos?

**Volumen III**



# Procesos urbanos en acción

---

¿Desarrollo de ciudades para todos?

Volumen III

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais



**Procesos urbanos en acción**  
**¿Desarrollo de ciudades 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: 978-9942-09-320-2
- ISBN UPS: 978-9942-10-234-3
- Diseño, diagramación  
e impresión: Ediciones Abya-Yala  
Quito-Ecuador, febrero 2016
- Fotografía de portada: Roberth Benavides González
- Título: México y sus desbordes

**En memoria de Ignacio ‘Nacho’ Marcano**

(Caracas, 1965-2015)

*Nacho* fue el amigo que se interesó por la vida de la gente de los barrios en Caracas. Fue sencillo y brillante, un hacedor de bien. Iba y venía, solo o acompañado, de la universidad a Petaré, sin temor y con esperanza. *Nacho* se cambió la cachucha siempre cuando hizo falta.

Este libro es para él.

Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social  
Clacso



# Índice

---

Presentación	9
Prólogo <i>Pedro Abramo, Marcelo Rodríguez Mancilla y Jaime Erazo Espinosa</i>	13
<b>PARTE I</b> <b>GESTIÓN URBANA Y DERECHO A LA CIUDAD</b> <b>EN EL LABERINTO LATINOAMERICANO</b>	
Nota introductoria <i>Laura Paniagua Arguedas</i>	25
La ciudad y su gobierno en América Latina <i>Fernando Carrión M.</i>	45
Planeamiento urbano y producción de vivienda en el Perú <i>Ana María Fernández Maldonado</i>	81
<b>PARTE II</b> <b>LOS IMPACTOS DE LAS GRANDES INTERVENCIONES</b> <b>URBANAS EN LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS</b>	
Nota introductoria <i>Marcelo Rodríguez Mancilla</i>	119
Acción del Estado y segregación socioespacial: el caso de Nossa Senhora do Socorro en el Nordeste brasileño en Sergipe <i>Fernando Antonio Santos de Souza</i>	123
Procesos de transformación socio-espacial a través de grandes proyectos urbano-arquitectónicos. El caso del proyecto intervención en la zona centro-tradicional de la ciudad de Guadalajara, México <i>Elizabeth Rivera Borrayo</i>	145

Urbanizaciones acuáticas. Escobar como simple lugar de la acumulación del capital en un modelo rentista <i>Patricio Narodowski</i>	175
Un modelo de Gestión de Proyectos Inmobiliarios de renovación urbana <i>Alex Smith Araque Solano</i>	199
Transformaciones y conflictos socioespaciales en la política de renovación urbana: el caso de La Ronda en el centro histórico de Quito <i>Marcelo Rodríguez Macilla</i>	227
Los vientos que vienen de Lapa: El baile social y la Plaza Tiradentes como palco de transformaciones urbanas en el centro carioca <i>Féipe Berocan Veiga</i>	267

**PARTE III**  
**LA PRODUCCIÓN MASIVA DE VIVIENDA**  
**POPULAR EN AMÉRICA LATINA**

Nota introductoria <i>Magela Cabrera Arias</i>	297
Políticas habitacionales y acción de la industria inmobiliaria en la producción del espacio: el caso del barrio de Campo Grande en Río de Janeiro <i>Priscilla Rodrigues Fonseca</i>	305
Fracturas sociales y casas clonadas —efectos de la mercantilización del suelo— <i>Magela Cabrera Arias</i>	323
Vivienda masiva y espacio público en Ciudad Bicentenario de Quito, Ecuador <i>Luis Vladimir Morales Pozo</i>	355
La producción de vivienda social en Colombia: un modelo en tensión <i>Alice Beuf y Charlotte Garcia</i>	393

**ANEXO**

<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	421
--	-----

# Presentación

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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



# Prólogo

---

Pedro Abramo, Marcelo Rodríguez Mancilla  
y Jaime Erazo Espinosa

Con el tercer volumen de la *Colección Ciudades de la Gente* titulado *Procesos urbanos en acción ¿Desarrollo de ciudades para todos?*, se pretende descubrir y poner de manifiesto elementos de reflexión que le permitan a las y los lectores comprender los diversos significados del trabajo universitario, en especial el vinculado a la investigación científico-social de los comúnmente llamados barrios populares, en donde viven los pobres urbanos, quienes a nuestro juicio han creado uno de los componentes más importantes en la estructura de nuestras ciudades, los asentamientos populares.

El presente volumen está compuesto por tres partes. A la primera se la nombró como *Gestión urbana y derecho a la ciudad en el laberinto latinoamericano*, dentro de ella se encontrarán con dos fascinantes artículos de Ana María Fernández Maldonado (Perú/Holanda) y Fernando Carrión (Ecuador), quienes reflexionan en torno a tres diferentes objetos de estudio: la producción de vivienda, el planeamiento municipal y la gobernabilidad urbana. Laura Paniagua (Costa Rica), introduce a ambos autores resaltando y cuestionando sus aportaciones y contribuyendo con sus propias reflexiones a encontrar otros espacios de indagación. La segunda parte titulada *Los impactos de las grandes intervenciones urbanas en las ciudades latinoamericanas* es presentada por Marcelo Rodríguez Mancilla (Chile), quien en un diálogo fluido con Fernando Santos de Souza y Felipe Berocan Veiga (Brasil), Elizabeth Rivera Borrayo (México), Patricio Narodowski (Argentina) y Alex Araque Solano (Colombia), analiza cuestiones fundamentales y transversales a los seis artículos del capítulo, entre ellas: los mecanismos de gestión de suelo urbano

para grandes proyectos urbanos (GPU), los procesos de transformación integral que devienen de esas monumentales intervenciones y las acciones de los gobiernos locales en torno a ellas. Finalmente, Magela Cabrera Arias (Panamá) introduce las contribuciones de Priscilla Rodríguez Fonseca (Brasil), Vladimir Morales Pozo (Ecuador) y Alice Beuf y Charlotte García (Colombia), autoras y autores de la tercera sección denominada *La producción masiva de vivienda popular en América Latina*, en donde principalmente se exponen las políticas de financiamiento de grandes fraccionamientos habitacionales en Río de Janeiro, Ciudad de Panamá, Quito y Bogotá, que apostaron por la construcción de “miles de unidades” por parte de desarrolladores inmobiliarios privados, a quienes se les cuestiona su participación en el desarrollo urbano de esas ciudades, junto con criticar las acciones públicas que lo permiten.

Todas las personas que participan en esta publicación han consignado sus opiniones con el objetivo de intercambiar saberes, dando por sentado que el conocimiento de todas y todos es diferente.

Los aportes teóricos de la publicación están basados/respaldados en autoras y autores que estudian la producción del espacio urbano y la configuración socioespacial en diferentes ciudades de América Latina y el Caribe, como Lima, Sergipe, Guadalajara, etcétera. También son de extrema importancia los estudios históricos sobre las políticas económicas y habitacionales, y sobre las parcelaciones periféricas. Además, el libro está enriquecido con una gran cantidad de fotografías, mapas e informaciones obtenidas en varios órganos oficiales, tanto locales como regionales y nacionales, en diferentes países de la región. Varias son las preguntas que se intenta resolver a lo largo de los diferentes escritos de la presente publicación. Se parte, por ejemplo, con la descripción de distintas situaciones presentes en las aglomeraciones urbanas consideradas por las y los autores, para después plantear desafíos, con diferentes niveles y escalas, al planeamiento que para ellas se hace. Se proponen preguntas relacionadas con la organización y el orden del crecimiento urbano metropolitano; con el aumento y la mejora de la calidad de vida de las personas más necesitadas, principalmente; y se esbozan formas que eviten la degradación del medio ambiente en nuestras ciudades. Se exponen casos, como el de Arraiján y Escobar, a los que se analiza críticamen-

te desde los presupuestos públicos que, propuestos inicialmente como partes y puntos de partida para la solución de problemáticas en los sectores populares, posteriormente generan condiciones que incentivan únicamente inversiones privadas que no reconocen derechos ciudadanos a la vivienda y al disfrute pleno de la ciudad ni efectivizan el acceso al espacio público para los pobladores que habitan en esos sectores. Así, los Estados y los gobiernos son cuestionados en términos de identidad, encuentro, intercambio y ciudadanía.

En el trasfondo de la publicación una pregunta se vislumbra como fundamental, ¿Deben los cuerpos docentes y de investigación en estudios sobre ciudades, de nuestras universidades latinoamericanas y caribeñas, escoger como área de trabajo lo que conocemos como asentamientos populares? Respondemos categóricamente que sí, porque por un lado ya tenemos conocimiento sobre nuestras realidades urbanas, porque ya se ha reflexionado desde hace décadas y más allá de las apariencias sobre nuestro mundo urbano, y porque la metodología de investigación se ha ido adecuando a la realidad de las personas con las cuales actuamos, cuyo saber es diferenciado al nuestro<sup>1</sup>. Y por otro lado, porque históricamente se ha excluido, de innumerables modos, a los barrios de pobladores pobres; se ha tratado de erradicarlos sin considerar que la gran mayoría de nuestras ciudades, por no decir todas, están fundamentalmente compuestas con ellos tanto en sus partes más viejas (cascos históricos) como en sus expansiones modernas. Por tanto, sí se debe apostar por trabajar con los asentamientos carenciados, con aquellos que están privados de los beneficios de la urbanización y caracterizados por formas de exclusión, porque mucho más allá de intereses académicos esos

---

1 Por ejemplo, encontrarán que Marcelo Rodríguez trabajó su artículo con un enfoque de triangulación metodológica, con análisis de estadística descriptiva y de contenido semántico categorial, desde la perspectiva de funcionarios municipales, usuarios, locatarios, habitantes, dirigentes barriales y expertos en el tema. Y Vladimir Morales lo hizo a través de la construcción de indicadores cuantitativos para comparar el acceso al espacio público de Quito que tiene la población desde Ciudad Bicentenario con relación a su anterior lugar de residencia. En ambos casos, los resultados se analizan con perspectiva de instrumentalización de las políticas urbanas que se propusieron tanto en La Ronda como en Ciudad Bicentenario.

lugares han sido producidos por la genuina necesidad de los pobladores pobres latinoamericanos y caribeños.

## Ciudad: acción y planificación

Junto con preguntas también se encontrarán con temáticas centrales y transversales siendo las reflexiones sobre las *ciudades latinoamericanas* las más importantes. Así, más de una o un autor intenta explicar y entender parte de las implicaciones que se han producido y que hoy llegan a caracterizar y definir nuestras urbes: la exhibición de los fuertes desequilibrios físicos como reflejo de las desigualdades sociales; la construcción de sostenibilidad en el marco de ambientes urbanos inestables y con poblaciones vulnerables; la participación ciudadana en crisis complejas y permanentes que se expresan con rupturas, discontinuidades y espacios diferenciados tanto en lo funcional como en lo social; etcétera.

Las *acciones del Estado* son otro de los tópicos considerados. Se constata, por ejemplo, que persiste la dificultad de encontrar apoyos de parte de los gobiernos nacionales y locales para mejorar viviendas y que las comunidades menos beneficiadas aceptan pequeñas ayudas externas, no para hacer casas sino para mejorar “poco a poco” las auto-producidas, cuestión que se convirtió en la “clave de la existencia” de algunos barrios auto-producidos en nuestras ciudades y metrópolis latinoamericanas. En relación con las intervenciones del Estado y los Gobiernos, los siguientes son los subtópicos que se abordan en la presente publicación:

1. *Las consecuencias de las políticas nacionales de vivienda*, que han sido tradicionalmente las que más han dado forma al crecimiento de las ciudades, ya sea permitiendo y promoviendo la expansión periférica, o, la intensificación del uso del suelo en áreas centrales. Junto a las intervenciones del Estado también han aparecido las formas en que paulatinamente se ha ampliado la presencia del mercado, principalmente en los procesos de desarrollo urbano de diferentes ciudades. Esa participación dual ha permitido describir la evolución y el énfasis

que se ha dado a diversos factores promovidos en torno a la mercantilización del suelo y la vivienda, situación que históricamente ha sido cuestionada por la academia y no solo en sentido general sino en el específico de rechazar las soluciones habitacionales que han ofrecido las asociaciones Estado facilitador/mercado desarrollador, dentro de las cuales el sufrimiento por vivir en el “refugio o campamento mínimo” no ha formado parte de las propuestas gubernamentales y privadas.

2. *La producción de nuevas configuraciones urbanas*<sup>2</sup>, que principalmente devienen por el fuerte apoyo que el Estado ha dado a los procesos de segregación socioespacial dentro de los recientes y nuevos órdenes metropolitanos de las capitales y grandes ciudades de la región. Este fenómeno, surgido con los núcleos urbanos iniciales se ha fortalecido en diferentes décadas; en centralidades urbanas principalmente; con el apoyo de instituciones públicas nacionales en asocio con entidades municipales y con recursos de la banca y los organismos internacionales; pero con un mismo tipo de intervención, el del *gran proyecto* –como *Monumenta* en Río de Janeiro–, que demuestra una sola forma de actuación, la del “Estado que repite” día tras día su mismo papel. El corolario de este urbanismo selectivo está presente en la construcción de emprendimientos populares en áreas cada vez más remotas que expanden las periferias que ya son distantes.
3. *Los avales “ilegales” de los gobiernos locales*, que les garantizan a los desarrolladores urbanos privados y al mercado inmobiliario, el acceso de las clases más pudientes a lugares privilegiados, aumentando el valor del suelo y agravando los problemas socio-económicos y ambientales de nuestras ciudades pues incluso sobre algunos de los humedales de la capital argentina se realizan megaproyectos particulares de barrios cerrados,

---

2 Que también está relacionada con las principales contradicciones en el proceso de producción social del espacio, en el marco de los debates sobre el sentido social, cultural y político de la gestión urbana. Y con los diferentes intereses en torno a la promoción de proyectos urbanos, alrededor de los cuales están envueltos los diferentes tipos de poderes pero especialmente los políticos y económicos.

siendo esto un ejemplo de la expresión material, de la continuidad y de las alianzas existentes entre gobiernos y entidades con fines de lucro, que se sostienen entre sí.

Además, como parte de las acciones del Estado, en la implementación de propuestas de intervención urbana de diferente magnitud, están las *altas inversiones públicas* que traen consigo repercusiones sociales y espaciales, que al ser analizadas en distintos documentos de este libro nos permiten develar algunas de las vicisitudes sobre las formas de actuación estatal y en consecuencia, entender algunos de los múltiples y complejos procesos urbanos que actualmente se desarrollan en nuestras metrópolis.

Un tercer eje de análisis que se desarrolla en esta publicación es el de *planificación urbana*, en torno al cual se estudian las serias limitaciones y los impedimentos de los sistemas de planeamiento urbano que tienen nuestros países tanto para implementar políticas eficaces que prioricen y orienten la promoción, crecimiento y desarrollo urbano de las ciudades, como para regular suficientemente la participación del sector privado o la simple elaboración de planes y normas legales de las actividades urbanas. Dentro de este eje también se estudian las formas cómo operan las *alianzas público/privadas* que en sentido amplio pueden llegar a condicionar el rol estatal en la planificación urbana y en la gestión de proyectos arquitectónicos, y en sentido específico pueden permitir encontrar recursos que financien ciertos tipos de desarrollos insertos en escenarios donde se articulan ambos intereses.

## **Transformación, vivienda y conflicto**

Ahora bien, como investigadoras e investigadores del mundo urbano latinoamericano, estamos llamados a aportar científicamente al conocimiento de nuestras ciudades. Además, defendemos la existencia de las áreas urbanas menos favorecidas e indagamos cómo resolver las infinitas carencias de sus pobladores desde el punto de vista de la dotación de infraestructuras, servicios y equipamientos urbanos.

En este apartado introduciremos tres nuevos ejes temáticos que están presentes en este tercer volumen de la Colección Ciudades de la Gente. El primero es el de *transformaciones urbanas*, al cual se lo analiza ampliamente en varios artículos sea como el caso que estudia las modificaciones en Nossa Senhora do Socorro, un municipio de la región metropolitana de Aracaju, capital del Estado de Sergipe, localizado en el nordeste brasileño; o, a través de los principales agentes transformadores del espacio quienes, localizados en áreas próximas o distantes de los centros históricos de las ciudades, cambian la vocación del lugar y lo vuelven centralidad o alteran la dinámica de las actividades comerciales con el fin de consolidar redes de aparatajes infraestructurales. A través de las reflexiones que se hacen sobre el eje se expresan muchas inquietudes respecto a la formas de alteración que experimentan las urbes, vistas como parte de un proceso temporal, donde los novedosos proyectos urbanos llegan a constituirse en los núcleos fundamentales –y en los límites– de nuevas realidades sobre el espacio urbano, a los cuales los pobladores se adhieren o se resisten. Y es que las transformaciones urbanas redefinen los usos y las ocupaciones del suelo urbano, siguiendo nuevas convenciones estéticas que generan incertidumbres y amenazas entre los ciudadanos que defienden el cambio, los que se mantienen al margen, los que trabajan contra él y los que habitan en el lugar donde ese se dará.

La *vivienda popular* ha sido el tema que más nos ha llevado a pensar, sea desde los “pequeños aportes” que los Estados, gobiernos y cooperación internacional han entregado para mejorarla o cuando mucho para hacerla mínima pero nunca completa; sea desde la prioridad que ella representa para las personas sin hogar; porque está en permanente construcción, con ahorros diarios y por toda una vida; etcétera. En los artículos, de la tercera parte principalmente, se realizan análisis históricos y críticos de lo que ha sido la producción habitacional patrocinada por el poder público en cuatro ciudades de la región, y se estudian no solo las formas de valorización que obtuvo el suelo urbano después de las intervenciones sino las maneras cómo se intensificaron las acciones de las industrias inmobiliarias presentes en esas ciudades. Así, son las *tendencias en la producción de vivienda popular* las ideas que se desarrollan, entre otras, con los siguientes argumentos a lo largo de este tercer libro:

- Se describe la persistencia de la necesidad insatisfecha de vivienda, especialmente para población no solvente, menos todavía cuando se trata de pobres entre los pobres.
- Se cuestiona la construcción del modelo neoliberal de producción masiva de vivienda social y se muestra las tensiones que surgen de interpretaciones diferentes, del alcance de la regulación de los procesos urbanos y de la limitación del derecho de propiedad sobre el suelo.
- Se sugiere hacer vivienda de interés social en zonas de renovación urbana, optimizando las ofertas inmobiliarias dentro de una unidad de actuación adecuada y realizando cruces ordenados de rentas del suelo.
- Se analizan los modos de planificar programas masivos de vivienda popular, así como las políticas públicas, de vivienda y urbanas, que los soportan.

Adicionalmente, las y los autores revisan las *reformas neoliberales que transformaron el sector vivienda* en América Latina, produciendo el auge de la construcción mediante la intensificación del uso del suelo en las áreas centrales urbanas. *Los subsidios*, bajo la supuesta figura de apoyo a los pobladores, también son considerados a la luz de la sostenibilidad social y ambiental, de las relaciones de gobernabilidad urbana y del derecho a la ciudad.

El conjunto de todos los artículos revisan críticamente los sistemas de planificación nacional de vivienda en un doble contexto, el de modernización capitalista de las ciudades que se ancla en la política económica neoliberal y en la construcción masiva de vivienda social subvencionada por algunos Estados en América Latina; y la integración social en la modernidad que establece condicionantes que definen el acceso a los espacios públicos de las ciudades. Sin embargo, es la *autoconstrucción* el escenario considerado por todos quienes reflexionan sobre la vivienda popular, en este sentido, aparecen los pobres urbanos como los principales demandantes de la ayuda para hacer sus casas, quienes al no encontrarla asumen individualmente la empresa de hacerla y de urbanizar gran parte de la ciudad. La ayuda obtenida del gobierno y de la sociedad ha sido siempre poca y por eso las *prácticas habituales de autoconstrucción* permanecen entre los hogares pobres, los cuales incapacitados de acceder a vivienda

pública persisten en la ocupación de tierras periféricas, en geografías físicas en donde las intervenciones estatales demoran demasiados años en llegar y las iniciativas privadas son inexistentes. Estas prácticas, esenciales para mayorías poblacionales, configuran y consolidan procesos de fragmentación urbana y perversos esquemas de segregación socioespacial. En consecuencia, el *patrón territorial se torna diferente*, anti-económico para las ciudades e insostenible para el medio ambiente y para la sociedad, tanto por el gran consumo de tierra que implica como por las evidentes desventajas espaciales que produce. Se consolida un patrón segregativo y densamente poblado en donde la pobreza ocupa las periferias y el Estado actúa con omisión.

Finalmente, los *conflictos socioespaciales* son triplemente expuestos; primero, por la existencia de un desarrollo económico sin un desarrollo social inclusivo; segundo, por la condición de recuperación de lo público que decantó en la lógica de privatización y apropiación excluyente del espacio; y tercero, por la dimensión identitaria que se ha buscado potenciar pero reducida a una sola dimensión, la física-arquitectónica.

Deseamos cerrar esta introducción a la presente publicación declarando que para las personas sin hogar urbano adecuado, la prioridad es conseguir ayuda para lograr la vivienda que ellos solos nunca han podido hacer, por múltiples razones. Esto para nosotros es obvio y creemos que no hace falta explicar por qué. Dejamos este aporte que ahonda en el conocimiento de realidades inéditas y despreciadas.

## Referencia

Bolívar, Teolinda y Marta Hernández (2015). *Encuentro en el barrio Julián Blanco de Caracas. El caso de Marta y Antonio y la necesidad de una vivienda para la familia* (documento inédito). Centro Ciudades de la Gente. Venezuela.



# PARTE I

---

**GESTIÓN URBANA Y DERECHO A LA CIUDAD  
EN EL LABERINTO LATINOAMERICANO**



# Nota introductoria

---

Laura Paniagua Arguedas<sup>3</sup>

“Nunca entendí lo que es un laberinto  
hasta que cara a cara con mi mismo  
perfil hurgara en el espejo matutino  
con que me lavo el polvo y me preciso.

Porque así somos más de lo que fuimos  
a la orilla del sol alado y fino:  
de sangre reja y muro bien vestidos  
de moho y vaho y rata amados hijos”.

Roque Dalton

En la búsqueda del respeto y reconocimiento integral de los Derechos Humanos, la lucha por el derecho a una vivienda digna y a una ciudad que dignifique es un reto de las sociedades latinoamericanas, de importancia central para enfrentar la desigualdad. Pero no se trata simplemente de tener acceso a la vivienda, sin importar dónde se encuentre o qué servicios le abastezcan. El reto es obtener viviendas y servicios de calidad, ubicadas en lugares que permitan una vida con las mejores condiciones para sus habitantes, es decir, alcanzar espacios al servicio de la gente y no que la gente se ubique a disposición de la ciudad o del mercado. Estas reivindicaciones se ubican en

---

3 Es docente e investigadora de la Universidad de Costa Rica. Socióloga. Magíster en Vivienda y Equipamiento Social del Posgrado en Arquitectura de la Universidad de Costa Rica. Trabaja en el Instituto de Investigaciones Sociales, en la Escuela de Arquitectura y la Escuela de Sociología.

el diálogo entre las políticas públicas y las acciones de autogestión de las comunidades.

Este capítulo se compone de dos artículos que ofrecen una valoración y reconstrucción de temas centrales en la cotidianidad latinoamericana: la gestión urbana –asociada con la dimensión política e institucional– y la concreción de los proyectos de vivienda y la construcción de barrio.

De la mano de la autora y el autor, esta presentación busca dos objetivos: recuperar las principales tesis de los trabajos y ponerlas en diálogo con el derecho a la ciudad y el cuestionamiento a lo que conoceremos como el laberinto político latinoamericano.

Fernando Carrión en su artículo *La ciudad y su gobierno en América Latina* permite una reflexión sobre las diversas formas de gobierno que requieren las tan diferentes formas y tipos de urbanización latinoamericanas. Su análisis posiciona el desafío que poseen los gobiernos locales para adecuarse al cambio en la realidad urbana.

Por su parte Ana María Fernández Maldonado en su trabajo *Planeamiento urbano y producción de vivienda en el Perú*, abre un espacio para reflexionar sobre temas absolutamente vigentes para América Latina desde un país, como ella lo indica, que se ubica en el tercer lugar entre los países con mayor déficit de vivienda en la región, después de Nicaragua y Bolivia. El objetivo central del trabajo de Fernández es identificar las tendencias de la producción de viviendas en Lima, Perú, especialmente las destinadas a familias en condiciones de pobreza, desde la perspectiva del planeamiento urbano. La autora se pregunta ¿cuál es el papel de la producción de vivienda social en el crecimiento urbano actual? y ¿cuáles son las consecuencias para la ciudad de Lima desde la perspectiva del planeamiento urbano? La conclusión más importante que podemos extraer de su aporte es la urgente necesidad de establecer a lo interno de los países, pero también entre países, el entronque entre la planificación sectorial y el planeamiento territorial, entre los esfuerzos en vivienda y las propuestas por construir ciudad, en un mismo territorio. A continuación ampliaremos en los planteamientos de cada uno de los artículos.

## **Gobernar la ciudad no es gestión urbana**

Fernando Carrión se pregunta por las tensiones y posibilidades que se abren en la relación entre ciudad y gobierno en América Latina de inicios del siglo XXI. Las sociedades latinoamericanas enfrentan lo que Carrión ha llamado “una nueva forma de proximidad entre política y sociedad, que supera aquella tradicional relación construida por los partidos políticos bajo formas clientelares o paternalistas, que han conducido a la ausencia de políticas urbanas explícitas”. Según el autor el municipio surge “como el actor institucional fundamental y como núcleo central de la representación e identidad de la sociedad local para el ejercicio del gobierno de la ciudad”.

Desde la perspectiva de Carrión la ciudad latinoamericana se distingue por: 1) una urbanización sustentada en el incremento acelerado de la migración rural-urbana; 2) la concentración poblacional con alta primacía urbana –macrocefalia- y 3) el desarrollo urbano dual venido de los asentamientos humanos irregulares, nacidos de la invasión del suelo y del irrespeto a la norma urbanística.

El autor llega a dos grandes conclusiones de entrada: América Latina se caracteriza por un universo urbano que tiene un comportamiento heterogéneo y el proceso de urbanización transita de una jerarquía de ciudades (centrada en el criterio rango/tamaño) hacia una lógica relacional que integra las urbes bajo un sistema urbano. En su análisis, identifica tres determinaciones de la ciudad relacional: la transición demográfica, la reforma del Estado y la globalización.

Desde su análisis estas transformaciones de la ciudad y lo urbano, también se vinculan con cambios en las dinámicas sociales y políticas; sin embargo, es un reto contar con gobiernos locales que se adecúen a los nuevos protagonismos y demandas de los liderazgos femeninos, de dirigentes barriales, religiosos, indígenas y jóvenes.

Para Carrión, las transformaciones sociales han demostrado en América Latina un cambio importante a destacar: los municipios se han convertido en los espacios de representación e identidad de la sociedad local en el ejercicio del gobierno de la ciudad, una realidad que es históricamente cambiante, como señala el autor. En estas transformaciones tienen protagonismo dos factores: en la actualidad

tiene un peso distinto el poder en lo local (proceso de descentralización) y se han gestado nuevas formas de participación y representación, que tienen un vínculo estrecho con las transformaciones en la base productiva.

Es fundamental agradecer a Carrión que en su análisis permita ubicar con claridad el contexto sociohistórico al que se enfrenta cualquier propuesta que se plantea en el campo urbano. Uno de los cambios más marcados en la experiencia urbana lo constituyó la introducción de la lógica privada en la gestión de la ciudad. Según el autor, ese proceso se hizo presente de dos formas, primero en la necesidad de regular el mercado inmobiliario y luego, con el cambio en el marco institucional municipal, con la proliferación de dinámicas de “cooperación público-privadas” o mejor conocidas como subsidios o concesiones. Dichas modificaciones han resultado en una profunda reorganización institucional.

Pero el autor advierte que en realidad lo que se ha presentado es un debilitamiento relativo de los concejos municipales, que tiene su manifestación en la profusión de empresas municipales (que llevan las decisiones de política urbana a las empresas o corporaciones); los planes estratégicos (cuerpos de decisión supramunicipales donde la representación se hace funcional a la cooperación entre los sectores público, privado y comunitario) y finalmente, ante la demanda de democratización de la toma de decisiones para definir prioridades de inversión (que promueve la discusión de las partidas con las organizaciones de base territorial y sectorial).

## **El acceso a la vivienda no es construir casas**

Tal y como lo indica Ana María Fernández, estudios de ONU Hábitat han señalado que a nivel mundial, comenzamos el siglo XXI con formas de planeamiento urbano poco efectivas para hacer frente a los grandes retos urbanos (expansión horizontal periférica, la pobreza urbana y los asentamientos informales) y, en muchos casos, las acciones llevadas a cabo se encuentran marcadas por un “carácter

elitista” pues son los mismos gobiernos locales, con sus leyes y reglamentos, los que conducen a la exclusión social y territorial.

Un primer elemento que destaca la autora es la dificultad que representa para el diálogo regional y mundial, la diversidad de terminologías existentes para definir el planeamiento urbano; pero, además de la ausencia de un lenguaje común, se presentan otras dificultades: las diferentes formas de entenderlo y hacerlo. La autora recuerda que, en una concepción amplia, el planeamiento urbano o territorial “va mucho más allá del proceso de elaborar planes urbanos de carácter físico”.

Fernández distingue, con ayuda de otros autores, tres grandes etapas del planeamiento urbano en el planeta:

- Antes de los años sesenta: los planes urbanos son pensados como diseño urbano a gran escala, con énfasis en lo físico-espacial, en lo cual generalmente se buscaba el embellecimiento de la ciudad.
- A partir de los años sesenta: La planificación urbana es entendida como un proceso racional de toma de decisiones e intervenciones realizadas por técnicos al servicio del gobierno central o local. En ese momento también se ve la ciudad como un sistema complejo con gran dinamismo y continuo movimiento, pero el énfasis es normativo, con propuestas centradas en la zonificación.
- Tendencias recientes: el planeamiento es “estratégico”, reconoce la gran influencia del mercado sobre el desarrollo urbano, se concibe “el estado como facilitador, el ciudadano como consumidor y la vivienda como producto en el mercado [...] el proceso de planeamiento territorial es sobre todo responsable de la promoción del desarrollo urbano, lo que incluye una función redistributiva a través de instrumentos para la captura de plusvalías”. En estas concepciones se dan dos grandes apuestas:
  - 1) los enfoques colaborativo, deliberativo y comunicacional enfatizan el papel de los planificadores para coordinar las relaciones y balancear los intereses entre los diversos agentes y actores urbanos.

- 2) el enfoque de la ciudad justa, considera al planeamiento como un proceso político y busca un modelo de relaciones territoriales basadas en la equidad, aunque este planteamiento es criticado por asumir que la participación es simplemente consulta y no protagonismo en la toma de decisiones.

Finalmente, el análisis realizado por la autora indica que en América Latina predominaron enfoques tecnocráticos marcados por la burocratización y la parcialidad, una fallida implementación de los planes, y la tendencia a proceder contra los mandatos constitucionales, en beneficio del sector privado, desatendiendo las decisiones políticas urgentes. Las consecuencias de la mezcla de éstos y otros factores como los cambios en los órganos y perspectiva de los gobiernos, la falta de participación política de la ciudadanía, las restricciones financieras y la presencia de riesgos socioambientales, son elementos que pesan en la región.

Entre las políticas recientes desarrolladas por el Estado peruano (desde el 2003), se gestaron opciones como el Ahorro-Bono-Crédito (ABC), el Bono Familiar Habitacional y el Fondo Mivivienda (FMV) (que posee dos modalidades: el crédito Mivivienda, para la clase media y Techo Propio, para grupos menos afluentes). En estas iniciativas el “sector privado se encarga de la producción de vivienda asequible, mientras que el Estado proporciona subsidios directos para atender la demanda de los grupos de menores ingresos”. Sin embargo, Mivivienda se encuentran dos graves fenómenos en la producción de viviendas:

- “tiene una perspectiva de proyecto arquitectónico pero no urbanístico, pues no se menciona para nada los aspectos urbanos referidos a los proyectos de vivienda social (como conexión a las redes, pistas y veredas, integración con barrios vecinos y el resto de la ciudad, etc.)”.
- “perspectiva de proyecto y no de ciudad, sugiere que el gobierno central comparte con el sector privado la visión anti-ciudad que caracteriza el desarrollo reciente de la producción de viviendas y problemas de descoordinación entre

el gobierno central (encargado de la política de vivienda) y el metropolitano (encargado del planeamiento territorial)”.

A pesar de estas dificultades, los procesos urbanización recientes parecen, según la autora haber facilitado el repoblamiento del centro de Lima, generaron una mayor oferta de vivienda, la reducción de los precios de la propiedad y el crecimiento del mercado hipotecario. Pero, como fue señalado, la articulación entre los elementos de la ciudad, incluidos el transporte, el empleo, la vivienda y los servicios, es una deuda que afecta la vida en estos territorios. Otros detractores indican que las políticas de vivienda implementadas no están hechas para atender la situación de las familias más empobrecidas; señalando las concesiones brindadas a las empresas constructoras como el punto de quiebre de la sostenibilidad de las mismas, por ejemplo, al flexibilidad de las normas de construcción para reducir los costes de producción. Otra de las críticas señala el reducido número de unidades construidas como muestra del fracaso de la política frente al enorme déficit habitacional.

## **Puntos de encuentro en el laberinto político latinoamericano**

Para los lectores y lectoras de este capítulo, el autor y la autora presentan un punto central de encuentro entre sus planteamientos: la concepción y ejercicio de lo político. Este punto de encuentro nos permite realizar algunas reflexiones sobre el laberinto político latinoamericano, puntuales en este espacio, pero que tienen gran riqueza y desarrollo en cada uno de los artículos del capítulo. Esta sección constituye tan solo una invitación a adentrarse en los análisis de Carrión y Fernández y recuperar de sus trabajos los múltiples elementos para continuar trabajando estas dimensiones.

En la concepción de lo político, entendido como el quehacer del ejercicio de los diferentes poderes que engloban las colectividades humanas, se encuentra el espacio de gestión, regulación, administración y participación en lo urbano. Se torna el escenario para las decisiones y oportunidades en la democratización de las ciudades. Y

es que como bien lo demuestran la autora y el autor, el mundo de lo urbano nunca puede estar sin regulaciones o sin control: todo lo que existe, se construye o se destruye por la existencia de una normativa que promueve o restringe el cambio; normativa que puede tener un carácter público (planes regionales de desarrollo como el de Lima o el Buen Vivir de algunos países suramericanos) o privado (presión del mercado, especulación inmobiliaria, etc.). Como lo señala Festjens (s.f.) “los nuevos paradigmas políticos han sido como un viento de posibilidades y representan una oportunidad para pensar de nuevo los modelos de urbanización y las concepciones incluso relacionando las nociones de lo que son y lo que debería ser las ciudades”. El reto es cómo lograr que las políticas no sean una directriz impuesta desde las esferas del poder económico o político, sino que se construyan en diálogo y constante escucha a las poblaciones con las cuales se trabaja día a día, y que se ven afectadas o beneficiadas por las mismas.

En otras épocas, el planeamiento urbano era visto de forma negativa por las élites económicas, como “intervencionismo estatal”, es posible que hoy esta visión esté cambiando ante la vivencia en carne propia por parte de los grupos con mayor poder económico de las consecuencias de la ausencia de planeamientos estatales urbanos o de los errores cometidos en el pasado. Cabe anotar que dichos errores son atribuidos usualmente por parte de las élites al Estado, sin asumir su participación en el crecimiento desordenado o en la segregación socioespacial. Sin embargo, esto no nos debe hacer pensar que haya intención alguna por parte de estos grupos para ceder en sus privilegios. Al contrario, como lo planteó el político Pablo Castellano Cardallia-guet, “el liberalismo consiste en privatizar las ganancias y socializar las pérdidas”. En esto se detalla el otro aspecto relevante destacado por Fernández “la política de vivienda prioriza los objetivos de crecimiento económico sobre los de vivienda propiamente dichos”.

Otro tema central del análisis nos permite problematizar la tensión entre lo público y lo privado en la creación y gestión de la ciudad. Por una parte, los empresarios del sector inmobiliario tienden a deslegitimar el trabajo de la institucionalidad pública, por otro las regulaciones son vistas como “excesivo control y trámites”. Esta visión pone en peligro el necesario papel de administración y control del Estado sobre el territorio, sin embargo, también debe hacernos

reflexionar sobre el efectivo poder de decisión de la institucionalidad y su responsabilidad en la protección de los intereses comunes. Al mismo tiempo, refiere a la importancia de la escala local de ejercicio de poder, decisiones y representatividad, alcanzada solo a través de una efectiva participación.

Como se ha anotado en otras ocasiones mientras no se supere la fragmentación que potencia la discusión entre lo que corresponde a la escala local y la regional, difícilmente se podrán construir alternativas integradoras y sostenibles. Esto implicaría realizar un esfuerzo por comprender el territorio en su comportamiento: las escalas personal, familiar, barrial, local, nacional e internacional se tocan en los diferentes planos, no se dan aisladas ni estáticas; unas no son sin las otras; sin embargo, a nivel institucional se tiende a visualizarlas como diferentes, aisladas e inamovibles (Paniagua, 2013).

Otro punto dentro de este laberinto político, y que es escuchado recurrentemente en los diferentes países sin excepción de Costa Rica, lo constituye la ausencia de presupuesto específico, en el entendido de comprender y atender adecuadamente los costos de implementación de lo que se aprueba: dotar a las normas de fondos. De allí que muchas veces se cuenta con la legislación pero no con los recursos para hacerla efectiva. Esta situación genera portillos que son aprovechados en múltiples ocasiones por los intereses económicos privados.

A pesar de las dificultades algunos esfuerzos recientes deben destacarse como esperanzadores, por ejemplo, Fernández indica que el nuevo Plan Regional de Desarrollo de Lima Metropolitana 2012-2025, en su creación ha contado con la participación de alrededor de 18,256 actores sociales y políticos (instituciones públicas, privadas, organizaciones sociales, empresariales, vecinales y religiosas). Esto muestra un esfuerzo fundamental, que aunque lento y costoso, permite contar con propuestas más cercanas a las necesidades y potencialidades de los grupos ubicados en los territorios. Además, se destaca la perspectiva de mediano plazo del plan, lo que potencia el ordenamiento y la gestión actual y futura.

Fernández explora un caso en concreto para construir el análisis, mostrando por un lado una ciudad y la aplicación de sus políticas en vivienda, por otro, el tema de la participación social como

reto para la construcción de ciudad es una constante. El análisis que realiza Fernández sobre el caso de Lima podría aplicarse a la mayor parte de ciudades latinoamericanas, y tiene puntos de encuentro con el otro autor, en donde, en síntesis podríamos decir:

- Los gobiernos locales y nacionales evaden su responsabilidad de aplicar la normativa y desarrollar los planes de ordenamiento y gestión territorial.
- Los marcos legales son amplios (normas, códigos, ordenanzas), pero limitados en el cumplimiento de objetivos y en desembocar en acciones concretas.
- Las autoridades municipales no tienen muchas veces la capacidad y legitimidad suficiente para controlar el cumplimiento de las normas locales.

Otro elemento en común que puede encontrarse en el artículo de Carrión y en el de Fernández es el análisis histórico de las corrientes de políticas de urbanización y la planificación, con su lectura crítica posicionada tanto en una perspectiva de escala y participación de actores en el caso del primero, como en los enfoques y acentos que han predominado, en el caso de la segunda.

Los artículos de Carrión y Fernández nos llevan a algunas preguntas que merecen ser retomadas para el contexto latinoamericano:

- Al ser el espacio y la ciudad un tema fundamentalmente político, ¿cómo afectan los procesos sociohistóricos de las democracias y los momentos de crisis el proceder del crecimiento y los procesos de urbanización en la región?
- ¿Cuál ha sido el papel de los gobiernos totalitarios o dictatoriales en los procesos de urbanización y en el revés o empuje a programas de planeamiento urbano en los países latinoamericanos? Esta pregunta debe contextualizarse considerando las diferencias entre los países y épocas, en los años sesenta y setenta, los ochenta, las de los noventa y hasta la fecha. Por ejemplo, con el caso del gobierno de Fujimori, reseñado por la autora Fernández, mismo que eliminó el Instituto Nacional de Planificación y centralizó las decisiones.

- ¿Por qué en América Latina actualmente se problematiza la creación de proyectos de ciudad o políticos de largo plazo si en otras épocas fueron posibles? ¿Qué ha cambiado en la forma de la toma de decisiones y la composición de nuestras sociedades respecto a otros momentos de la historia?
- ¿Cómo superar las supuestas contradicciones entre la escala nacional y la local en la gestión del territorio?

En el laberinto político latinoamericano, Fernández brinda algunas explicaciones indicando que existe un proceder clientelista en el quehacer político, lo que potencia proyectos de corto plazo que se disputan los dividendos políticos y económicos. Sin embargo, debemos decir que también afecta la forma en la que se aproximan las instituciones al problema. La autora indica que usualmente el tema de vivienda se piensa en términos cuantitativos, lo que dificulta considerablemente la atención a este aspecto de la problemática territorial.

Un elemento que destaca Fernández, útil para comprender este análisis, es que las transformaciones espaciales experimentadas por las ciudades latinoamericanas a partir de los años noventa no fueron impulsadas por procesos demográficos como en las décadas precedentes, sino que estuvieron vinculadas a las presiones económicas y culturales de los procesos de globalización, lo cual se ha sumado a la ausencia de una política de suelo bien establecida, lo que ha desembocado en una ola de expansión horizontal. La principal característica de este fenómeno es la mercantilización del desarrollo urbano con “la aparición de nuevos elementos estructurantes en forma de islas o fragmentos mayormente residenciales pero también comerciales y productivos, en donde los barrios cerrados son la novedad más importante”.

Para Carrión la descentralización, como proceso histórico, busca distribuir de forma equilibrada y democrática la centralidad -el poder-, entre entidades públicas autónomas “con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de la población”. Sin embargo, el mismo autor advierte que este proceso puede verse menoscabado si no existe de forma deliberada “un equilibrio entre lo horizontal, vertical y territorial”. Es más, el autor detalla una de las problemáticas de mayor importancia especialmente en países con gobiernos locales cuyas ju-

risdicciones son bastante pequeñas en escala territorial, que mediante la descentralización “se redefinen los poderes al interior del Estado, pero sin modificar la lógica concentradora y excluyente de los territorios”. De allí la importancia de visualizar la descentralización en equilibrio, promoviendo las uniones necesarias para atender las problemáticas que exceden los límites políticos de los gobiernos locales y potenciando la generación de alianzas en regiones, como bien se ha dado en claros ejemplos que el autor señala, pero motivadas más por variables económicas.

En ese sentido una tesis que podemos rescatar de este capítulo es la urgente articulación y coordinación entre la planificación sectorial y el planeamiento territorial, en donde la gestión del suelo debe constituirse como una de las prioridades del planeamiento territorial.

En el caso de Lima, con el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) se dio una fuerte centralización del poder y la toma de decisiones a partir de 1992, que muchos años más tarde cambió con el vaciamiento político dado al tema al cambiar el discurso y hablar de “planificación estratégica” y homologarlo con la “eficacia administrativa”, lo cual ha llevado a diferentes instancias como las municipalidades, ministerios y otras entidades públicas a realizar esfuerzos para promoverla.

A pesar de las limitaciones, Fernández nos indica que en los últimos años se han dado procesos de desarrollo urbano que han llevado a densificar las áreas centrales de Lima, producto de la mercantilización del suelo urbano y la escasez de tierras periféricas, de manera que “tanto los proyectos de viviendas social como comercial se ubicaron inicialmente en los distritos tradicionales de clase media”. Este fenómeno, continúa la autora, parte de “un cambio de mentalidad hacia la vivienda multifamiliar, que es un paso en la dirección correcta en términos de sostenibilidad. En este sentido, Lima Metropolitana es singular, pues la expansión urbana formal no se ha situado en la periferia ni ha resultado en la proliferación de barrios cerrados periféricos, como ha sucedido en muchas otras metrópolis latinoamericanas”. Lo que sí ha ocurrido es que “la mercantilización del suelo se ha extendido a la periferia, pero para los más pobres”, exponiendo a la población de menores ingresos a estafas y a la oferta

de inmobiliarias informales y semi-informales, como lo demuestra Festjens (s.f.).

Los planteamientos de esta autora y el autor permiten pensar cómo en Centroamérica hemos enfrentado momentos históricos marcados por la violencia. Los conflictos sociales y políticos de los años setenta y ochenta y la actual situación de violencia (que parece haber llevado a superar al total de muertes de las guerras), llevan a reflexionar sobre las raíces profundas de la desigualdad y la responsabilidad política en el abandono a la inversión social.

Ya en el año 2003 Centroamérica se encontraba en el umbral de una situación demográfica que crea nuevas oportunidades económicas y sociales: la región experimenta un fuerte proceso de urbanización. En los últimos treinta años el número de habitantes urbanos pasó de 6,5 a 17,5 millones, se estima que, de predominar este ritmo, la población urbana se duplicaría aproximadamente cada veinte años. Al 2009, todos los países de Centroamérica superaron el 50% de población viviendo en zonas urbanas y en el caso costarricense se llega al 66% y el panameño 68% (Programa Estado de la Nación, 2010: 98). Con ello la presión sobre los servicios, las instituciones, el espacio y el ambiente se incrementan considerablemente.

En esta región los procesos de urbanización se han caracterizado por ser tardíos (predominando sociedades de base agraria hasta hace poco tiempo); el crecimiento concentrado de las áreas centrales de las principales ciudades (rasgo presente desde la colonia) y los asentamientos informales localizados en las zonas de expansión urbana han quedado fuera de la inversión y el interés público y privado (Lungo, 2002: 29).

En Costa Rica, la planificación urbana ha estado a merced del mercado, con una intermitente presencia estatal vinculada a la protección ambiental (viabilidad ambiental) y a una regulación parcial (planes reguladores). El centro de la problemática ha sido la fragmentación en el abordaje de las temáticas urbanas (transporte y vías por un lado, desligado de la ubicación de la oferta de vivienda y el empleo y la disponibilidad de recursos como el agua). Se cuenta con un Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) sin cartera, un Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), creado en los años cincuenta pero con un reducido marco de acción,

especialmente en la gestión del territorio y un Ministerio de Planificación, que aunque en su normativa se estipula que debe protagonizar un papel relevante en el tema territorial no cuenta con el peso político ni siquiera para hacer recomendaciones en la materia.

Los gobiernos locales tienen protagonismos diferenciados en el campo de la planificación, evidenciando que el interés por gestionar de forma integral sus territorios termina siendo un asunto de las presiones ejercidas por los actores sociales y la capacidad de injerencia que los mismos tengan sobre las decisiones.

La urgente articulación entre la planificación sectorial y el planeamiento territorial es central según la propuesta de Fernández y podemos encontrarla en la de Carrión también. El actuar institucional debería consensuar con la sociedad civil sobre qué tipo de territorios se requiere gestar en América Latina, teniendo claridad de que uno de los elementos a combatir es la desigualdad. Partiendo del conocimiento con el que se cuenta de cuáles son las propuestas urbanísticas que acrecientan la fragmentación, la inequidad en el acceso a los servicios y recursos y la violencia social, se apostaría por propuestas que apunten en la línea contraria, tal como lo han hecho algunas iniciativas en países latinoamericanos, algunas reseñadas por la autora y el autor.

En este capítulo son palpables, en los artículos y en el laberinto político latinoamericano, los grandes problemas de gestión y coordinación que, podemos complementar, se suman a que la escala de análisis-atención-solución a dichos problemas es inexacta, no se corresponde con una óptima aplicación de conocimientos sobre el tema o a la visión integral en el abordaje. O dicho de otra forma los problemas toman una dimensión mayor de lo necesario, pero su escala no corresponde con el espacio requerido para una solución integral (se sectoriza y no se regionaliza), y a la vez, cualquier propuesta se pierde en el laberinto de la segmentación institucional (Paniagua, 2013). De nuevo destaca el tema de la centralidad de una concepción política para la gestión del territorio y la importancia de la promoción de acuerdos más allá de los localismos municipales. Algunos países tienen experiencias sumamente exitosas de gestión de los gobiernos locales sobre el territorio, como es el caso de Colombia y Brasil; que combinan la propuesta local con políticas públicas departamentales

o nacionales. Sin embargo, otros países tienen grandes dificultades para que sus gobiernos locales asuman protagonismo en la materia, como es el caso de Costa Rica en el tema territorial y habitacional.

En un balance sobre el funcionamiento del sistema de vivienda en Costa Rica, el profesor de Arquitectura de la Universidad de Costa Rica, Daniel Morgan Ball indica que uno de los graves problemas que presenta el modelo costarricense de vivienda de interés social es su ausencia de opciones diferenciadas para problemas diferenciados. Indica que “el problema de la vivienda es multifacético, los problemas de la vivienda son tantos como tipos de familias existen”, por eso las soluciones también deberían ser dinámicas, lo que ocurre es que estamos atendiendo “enfermedades diferentes, con una misma receta”, es decir, el Estado utiliza el Bono de vivienda como solución para toda la población y esto no es sostenible ni atiende el problema de raíz (Morgan, 2014).

Finalmente, un elemento central para la reflexión sobre la gestión del territorio en América Latina lo constituye el enfoque de gestión del riesgo. Justamente, Fernández nos indica cómo el crecimiento horizontal de Lima y las ciudades latinoamericanas, empuja a la población con menores ingresos a ubicarse en zonas de alto riesgo, caracterizadas por ser zonas de difícil acceso, con ausente o limitada prestación de servicios públicos y presencia de amenazas naturales o antrópicas. Dentro de esta reflexión podemos incorporar un elemento más al riesgo al que se exponen estas familias: en la mezcla entre necesidad y oportunidad, se presentan personas que les sacan dinero prometiéndoles la tierra a cambio de pequeñas cuotas o de dinero a cambio de “gestiones” para quedarse en el sitio (Festjens, s.f.), se trata de personas que lucran con la necesidad de un espacio para vivir, en este caso estafando a las familias.

Se extrae la pregunta sobre cómo se construye riesgo a partir de la errónea planificación o la ausencia de la misma, y a la vez cómo puede ser la planificación urbana una herramienta de gestión del riesgo (Caballero, 2013: 16). En ese sentido, Lily Caballero recuerda que en Centroamérica y Latinoamérica en general, tenemos factores que determinan el riesgo urbano, tanto de origen geotectónico como de posición geográfica, que nos expone a: “terremotos, erupciones volcánicas, sismos, tsunamis, trombas marinas, huracanes, tormentas

tropicales e inundaciones. También existen los de origen antrópico, particularmente por la forma de crecimiento urbano basada en la segregación residencial, la fragmentación social y territorial, la profundización de la pobreza y la ausencia de procesos de planificación urbana sistemática o procesos de planificación urbana que han sobreestimado la función económica de la ciudad, olvidando así la seguridad de las personas” (Caballero, 2013: 16).

Es entonces en donde su aporte en el análisis de la urbanización nos permite alertar sobre procesos de construcción de vulnerabilidades y de limitaciones al bienestar de diferentes poblaciones en el disfrute de su derecho a la ciudad. Caballero (2013) destaca “la responsabilidad de la planificación urbana en la mitigación de daños y en la prevención de desastres como otra forma de encarar las inequidades bajo las cuales se han construido las ciudades de la región. Con esto se introduce la discusión sobre la construcción social del riesgo y la construcción de ciudades vulnerables” (Caballero, 2013: 12).

Esta perspectiva, nos coloca con Fernández de cara al tema central de esta problemática, “el problema de la vivienda tanto social como formal es también un problema de suelo”. De la misma manera es un tema de acceso a la seguridad: “Frente a escenarios de riesgo urbano, la mejor manera de enfrentarlos es a partir de la toma de conciencia de que la prevención radica en las capacidades socioeconómicas y culturales dispuestas para hacerle frente a un desastre. A esta definición de prevención se le debe asociar la noción de planificación urbana orientada a la seguridad humana, ya que la ciudad y la planificación urbana no es para las edificaciones, sino para las personas: los seres humanos inventaron la ciudad y antes que la función económica estaba la seguridad. Así, la planificación urbana orientada a la seguridad humana ayuda a recuperar que la probabilidad de la ocurrencia de desastres de gran o poca envergadura son parte de la vida cotidiana de los habitantes de la ciudad, por lo que la amenaza y el riesgo de desastre no deben pertenecer más a la categoría de emergencia, sino que deben ubicarse en el lugar que le corresponde: entre las categorías que ha incluido la matriz de la planificación urbana” (Caballero, 2013: 20).

De esto podemos extraer la urgente necesidad de colocar en el centro del debate el tema de gestión urbana territorial como el punto

de encuentro entre las políticas públicas y las acciones humanas, encaminadas a dar sostén al derecho a la ciudad como espacio de creación de las capacidades en equidad y potenciando el respeto a la diversidad social.

Para concluir, nos permitimos recuperar algunos puntos que Gustavo González (2012: 240-243) plantea para un análisis del problema habitacional y el hábitat para América Latina y que consideramos viene a potenciar la reflexión del presente capítulo; para este autor el tema de la vivienda y hábitat es un gran problema político, de profundo alcance social, que tiene las siguientes características al cual las personas no encuentra solución ni en el Estado (que tiene cada vez menos protagonismo) ni en el sector privado (que apuesta por la baja calidad):

- “Se recurre al subsidio, utilizándolo limitadamente, pero al mismo tiempo de manera indiscriminada, sin procurar adaptarlo a las situaciones concretas. Se subsidia, por otra parte, la ineficiencia del Estado y el sector privado, desviando el esfuerzo social en lugar de optimizarlo.
- Las políticas públicas estimulan las soluciones individuales, buscando la atomización social de las demandas, lo que les quita fuerza y las vuelve más vulnerables frente al poder político, que es exactamente lo que éste busca... *para devorarte mejor.*
- Si bien en la mayoría de los países de la región el derecho a la vivienda está consagrado constitucional o legalmente, no existe en general legislación específica que permita efectivizar el ejercicio de ese derecho.
- La participación popular, salvo escasas excepciones, está reconocida en el discurso, pero en los hechos, limitada y condicionada.
- Se priorizan las políticas focalizadas (orientadas exclusivamente a los sectores de muy bajos ingresos), otorgándose a través de ellas viviendas con poca superficie y baja calidad y en general con poca o nula participación de los destinatarios.
- El concepto de progresividad en la vivienda no es entendido como resultado de las necesidades cambiantes de la familia,

sino como una excusa para justificar propuestas insuficientes, tanto en área como en calidad.

- Se han suprimido o reconvertido a lo ancho y largo de toda la región los bancos hipotecarios nacionales, a lo máximo se han transformado en meros intermediarios del mercado de capitales, perdiendo toda finalidad social o de fomento de la construcción, cuando no han sido privatizados o directamente eliminados.
- Frente a la proliferación de invasiones, precarización impulsadas por ausencia de otras alternativas (inexistencia de loteamientos y créditos accesibles para la compra de tierra), la respuesta estatal se circunscribe a la regularización indiscriminada, clientelista y orientada a la recaudación”.

Como se desprende de los trabajos de Carrión y Fernández este laberinto político latinoamericano tiene varias salidas, la dificultad ha estado en lograr encontrarlas y compartirlas. “Nuevas” perspectivas sobre lo político y la participación saltan a escena, pero aún nos queda generar estrategias para comprender que el laberinto tiene salidas que debemos buscar en su integralidad y sacarle el máximo provecho al esfuerzo por ubicarlas.

## Referencias

- Caballero, Lily 2013 “Los riesgos urbanos y la justicia urbana en Centroamérica” en *Anuario de Estudios Centroamericanos* (San José: Instituto de Investigaciones Sociales) N° 39. En <<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/viewFile/11788/11110>> acceso 2 de octubre de 2014.
- Festjens, Justine s.f. *La lucha del Comité de Desarrollo Comunitario Los Pinos (Ecuador): transformar una emergencia social en una oportunidad para la producción popular de un barrio*. Documento sin publicar.
- González, Gustavo 2012 “El problema de la vivienda y la Producción Social del Hábitat, del Sur al Norte de América Latina”. *El camino posible producción social del hábitat en América Latina* (San José: Programa Regional de Vivienda y Hábitat, Centro Cooperativo Sueco).
- Lungo, Mario 2002 *Expansión urbana y regulación de la tierra en Centroamérica. Antiguos problemas, nuevos desafíos*. (San Salvador: Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador). En <<http://www.crid.or.cr/>>

digitalizacion/pdf/spa/doc14114/doc14114-contenido.pdf acceso 2 de octubre de 2013.

Morgan, Daniel 2014 *Entrevista*. San José. 10 de octubre.

Paniagua, Laura 2013 “Proyecto: Por un techo digno: urbanización y luchas por el hábitat en la Gran Área Metropolitana”. (Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica).

Programa Estado de la Nación 2010 *Cuarto Informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*. (San José: Estado de la Nación).

Solano, Franklin y Madrigal, Eddy 2009 *Balance del sector vivienda 15 años de ensayos y omisiones*. (San José: FUPROVI).

Szalachman, Raquel 2008 *La evolución del déficit de vivienda en Costa Rica y sus consecuencias para la política habitacional*. (Santiago: CEPAL).



# La ciudad y su gobierno en América Latina

---

Fernando Carrión M.<sup>1</sup>

## Introducción

En el año 2010 el planeta tierra superó la barrera del 50% de la población concentrada en ciudades, mientras América Latina traspasó el 80%, para convertirse en la región más urbanizada del mundo. En esta región viven alrededor de 580.000.000 de personas repartidas en 41 países, de las cuales 460.000.000 habitan en ciudades. El aumento de las personas que residen en el ámbito urbano implica un conjunto de nuevos retos, entre los que sobre sale el gobierno de la ciudad.

La distribución de la población no es equilibrada en el territorio porque resulta del desarrollo desigual y excluyente que conduce a una polarización de la urbanización: mientras 63 ciudades metropolitanas con más de un millón de habitantes concentran el 41% de la población, alrededor de 16.000 urbes consideradas pequeñas -entre 2.500 y 500.000 habitantes- contienen el 49%. Si se relaciona el rango-tamaño de las ciudades, con la dinámica poblacional se pueden obtener dos conclusiones: existe la concentración bipolar de la población y el universo urbano tiene un comportamiento heterogéneo.

---

1 Ex Director de planificación del Municipio de Quito (1988-1992), Ex Director de FLACSO-Ecuador (1995-2004), Ex Concejal del Distrito Metropolitano de Quito. Editorialista del Diario Hoy, Presidente de OLACCHI.

En la década de los años 90 del siglo pasado las ciudades pequeñas crecieron un 3.7%; las ciudades medias 1.5% mientras las ciudades grandes un 2.4% (Arriagada, 200: 19); y, lo más asombroso: la tendencia se mantiene con pequeños cambios en este nuevo siglo, cuando se suponía que debería modificarse gracias a la reforma del Estado que conduciría a cimentar una democracia territorial sólida en la región. Pero este fenómeno demográfico cuenta con una contraparte cualitativa: el *proceso de urbanización* transita de una *jerarquía de ciudades* -que viene de una *primacía urbana* según el atributo rango-tamaño de forma anacrónico- hacia una lógica relacional que integra las urbes bajo un *sistema urbano*.

Las ciudades se convierten en espacios estratégicos de los países y de la red urbana global, porque mientras las ciudades metropolitanas asumen la condición de nodo de articulación internacional y de ejes de integración nacional, las ciudades pequeñas conforman una nueva relación con el campo, comportándose como intermedias de la ruralidad con la urbanidad y viceversa. Las ciudades medias cumplen una función de articulación de los sistemas urbanos nacionales entre las ciudades metropolitanas y las pequeñas.

Esta diversidad y dinámica de ciudades vive una gran transformación a nivel de la organización territorial y de los actores, las cuales conducen a singulares mutaciones al gobierno de la ciudad. Para comprender este proceso es preciso comparar el hecho histórico precedente, cuando el gobierno central era el actor principal. En esa época era difícil construir una estrecha vinculación entre ciudades, porque los municipios priorizaban la relación con el gobierno nacional para captar recursos y competencias<sup>2</sup>; dejando de lado la representación, participación y respuesta a las demandas sociales urbanas, lo cual les debilitaba frente a las comunidades locales y a los propios Estados nacionales.

La heterogeneidad de los tipos urbanos y la dinámica de la urbanización latinoamericana demandan gobiernos próximos a esta realidad, bajo tres premisas: no es posible tener un modelo único de gobierno para este universo de situaciones urbanas, tampoco cons-

---

2 En esa época el gobierno nacional operaba como mediador con otros municipios, interlocutor directo con cada municipio y como referente y base para la cooperación internacional.

truir marcos institucionales rígidos frente a situaciones cambiantes, y menos profundizar las relaciones gubernamentales interurbanas con municipios enclaustrados. De allí el desafío de contar con gobiernos locales que se adecuen al cambio de la realidad urbana -como actores proactivos y privilegiados- para que impriman dirección al proceso, en tanto sujeto institucional con voluntad política (protagonismo).

La urbanización y la Reforma del Estado introdujeron nuevos desafíos al gobierno de la ciudad, justo en un momento de retorno a la democracia en muchos de los países de la región y de consolidación de la globalización. Allí se impulsa la *descentralización* que tiende a fortalecer las urbes y a pensar en una democracia territorial que rompa con la polarización dentro del sistema urbano. También la *privatización*, que redefine la esencia político-administrativa del gobierno local con el peso del mercado, lo cual construye el reto de la cooperación público-privado en el gobierno local. Adicionalmente está la *apertura* que significó un cambio relativo en los esquemas de competencia entre los estados nacionales hacia los gobiernos locales. A eso se suman los desafíos que introducen las nuevas tecnologías de la comunicación al sentido de ciudadanía (redes sociales), los sistemas urbanos, la aproximación de los territorios distantes y la existencia del tiempo real.

América Latina vive una nueva forma de proximidad entre política y sociedad, que supera aquella tradicional relación construida por los partidos políticos bajo formas clientelares o paternalistas, que han conducido a la ausencia de políticas urbanas explícitas. En este ámbito emerge el municipio como el actor institucional fundamental y como núcleo central de la representación e identidad de la sociedad local para el ejercicio del gobierno de la ciudad. Por eso no es casual el apareamiento de nuevos liderazgos como los femeninos, dirigentes barriales, religiosos, indígenas, jóvenes.

## **El gobierno de la ciudad: una realidad históricamente cambiante**

En esta época de transformaciones resulta pertinente reflexionar sobre el gobierno de la *ciudad* en América Latina, cómo célula

básica del proceso. La ciudad se presenta como el resultado de un complejo proceso de producción social que tiene un paso de la *ciudad frontera* -amurallada (fortaleza, guarnición) y anglo-germánica (*town*)- a la *ciudad relacional* propia de la modernidad tardía. En el caso de la ciudad latinoamericana, en esta última centuria, se pueden identificar dos *coyunturas urbanas*, donde las estructuras de poder y sus gobiernos asumen características particulares: primero, periférica y metropolitana (*ciudad frontera*) que se desarrolla desde mediados del siglo pasado y hasta fines del mismo; y segundo, introspección cosmopolita (*ciudad relacional*), que emerge desde la década de los años noventa del siglo pasado hasta la presente fecha.

### ***El gobierno de la ciudad frontera: periférica y metropolitana (1930-1990)***

La primera coyuntura urbana se inicia en el período entre guerras cuando el ciclo acelerado de la migración campo/ciudad, que impulsa el *proceso de urbanización*, sustentado en el crecimiento del número de ciudades; en el aumento del tamaño de las urbes y en el redireccionamiento de la población. Por eso crece la población urbana con tasas vertiginosas y se generaliza por el territorio continental: la urbanización implantada inicialmente en las costas del Pacífico o del Atlántico tiende a esparcirse por el interior de los países. Los casos más sobresalientes son las ciudades andinas y Centro América y El Caribe, la creación de la nueva capital del Brasil en Brasilia y al fortalecimiento de las ciudades mexicanas que nueva forma urbana a Latinoamérica.

El *proceso de urbanización* -impulsado por el modelo de desarrollo hacia adentro, del Estado de Bienestar y de la sustitución de importaciones- generó una lógica concentradora de la población con alta primacía urbana, que desembocó en la formación de las llamadas *áreas metropolitanas*, como nodos nacionales de articulación del territorio circunvecino (continuo)<sup>3</sup>. La elevada *primacía urbana* condujo

3 Nodos que adquirieron la condición de polos de desarrollo o economías de enclave que generaron jerarquías urbanas sobre la base de la localización industrial.

a una *jerarquía urbana* de forma piramidal, aunque trunca; debido a la nada regular distribución de las ciudades según su rango-tamaño, cuya expresión máxima fue la macrocefalia urbana.

En *las ciudades* el proceso generó dos cuestiones importantes: primero, se sintió la presión demográfica sobre la ciudad y sus instituciones, sustentado en la migración rural-urbana y en las crecientes demandas sociales de los nuevos habitantes urbanos; los cuales desbordaron la institucionalidad pública y la mancha urbana, produciendo una respuesta de política urbana inscrita en lo que se podría denominar *gestión del déficit*: clientelismo político, asistencialismo, cooptación social y profundización de las inequidades (segregación urbana). Segundo, la producción de una ciudad *de la cantidad* sustentada en más vías, más servicios, más viviendas, y más equipamientos no produjo ciudad<sup>4</sup>.

El patrón de urbanización de la ciudad *expansivo y centrifugo*, se sustentó en la dispersión de los asentamientos populares en la periferia<sup>5</sup>, apoyada en dos formas de irregularidad: la localización/ocupación de la población en terrenos invadidos y en el irrespeto a las normas urbanísticas venidas de los planes *reguladores* urbanos. Esta doble irregularidad se tradujo en la ausencia de inversión pública en estos barrios y en el punto de partida para la estigmatización de la barriada popular.

En esta época el gobierno de la ciudad asumió los postulados del urbanismo moderno, que reforzaron la dinámica de la *ciudad frontera*, mediante la delimitación de la ciudad (perímetro), la definición de los usos del suelo (zonificación), la ubicación de la población (segregación residencial), la concentración de puntos significantes (cen-

---

4 La concentración de población no es condición suficiente para definir una ciudad, sobre todo porque se trata de una comunidad política (polis) que se constituye como espacio público donde se desarrolla un pensamiento cívico. Por eso los datos de población concentrada en ciudades son relativamente engañosos: el hecho de que sea concentrado no significa que sea producción de ciudad.

5 La masificación de la urbanización popular se desplegó por las ciudades y adoptó un mosaico de nombres tales como: Villas Miseria en Argentina, Favelas en Brasil, Pueblos jóvenes en Perú, suburbios o barrios periféricos en Ecuador, Barrios piratas en Colombia, Barrios de Rancho en Venezuela, entre otros.

tralidad) y la producción de los servicios que legitiman los compartimentos estancos (densidades).

La ciudad se caracterizó por su desarrollo dual y la urbanización por la polarización, explicables por el crecimiento desigual y excluyente de la organización territorial. En este momento y contexto nace el concepto de *ciudad latinoamericana*, como realidad particular de la región, que cuenta con los siguientes sellos distintivos: primero, una urbanización sustentada en el incremento acelerado de la *migración rural-urbana*; segundo, la concentración poblacional con alta *primacía urbana* -macrocefalia- y tercero, el *desarrollo urbano dual* venido de los asentamientos humanos irregulares, informales e ilegales, nacidos de la invasión del suelo y del irrespeto a la norma urbanística.

Los planes urbanos representaron el sueño de un orden urbano (regulador u ordenamiento), que llevó a una ciudad con población marginada del gobierno y de la ciudad. De esta manera la estructura urbana se consagró como *ciudad dual*: informal/formal; legal/ilegal. La ciudad creció sobre la base de estos asentamientos populares masivos, invisibles para las políticas públicas, que no los reconocieron por su ilegalidad, produciendo movilizaciones sociales como los paros cívicos, la reivindicación de las poblaciones y la constitución de los movimientos sociales urbanos, como formas de presión para acceder a los mismos.

La ciudad dual trajo tres temas vinculados al gobierno de la ciudad, nacidos de las demandas sociales:

- El *desborde* de la institucionalidad municipal por a su rigidez e incompatibilidad con la dinámica de urbanización: baja capacidad competencial, rígida estructura institucional, y los débiles recursos humanos, entre otros, puso como punto de partida la necesidad de discutir la *descentralización administrativa*, la reforma institucional y el fortalecimiento del aparato municipal.
- La *insuficiencia* de recursos económicos para la demanda de servicios y equipamientos urbanos, lo cual imprimió la nueva lógica del gobierno de la ciudad: gestión del déficit, baja capacidad de respuesta institucional y ausencia de recursos propios que alimentaron la necesidad de reivindicar la llamada *descentralización fiscal* del Estado.

- La *participación social* para canalizar las demandas de la población carenciada a través de autoconstrucción, clientelismo y cooptación. Frente a esta acción pública nació la necesidad de enfrentar el problema estructuralmente: búsqueda de la democratización del gobierno de la ciudad mediante la *descentralización política* (elección popular).

Los elementos causales vinculados al agudo proceso de urbanización produjeron conflictos particulares del gobierno de la ciudad y salidas estructurales a las localidades mediante la descentralización del Estado. Es decir, la crisis urbana se convirtió en una oportunidad.

### ***El gobierno de la ciudad relacional: introspección cosmopolita (1990-2010)***

La segunda y actual coyuntura urbana -*ciudad relacional: introspección cosmopolita*- nace en la década del ochenta del siglo pasado y se caracteriza por una urbe estructurada en el marco de la lógica de la glocalización -donde lo global no es externo a lo local- y de las relaciones entre ciudades conforman un *sistema urbano*<sup>6</sup>. Una situación de este tipo requiere un gobierno distinto para actuar sobre las relaciones de: ensambles interurbanos de servicios, economía relocalizada, migraciones internacionales (remezas) o las nuevas tecnologías de la comunicación (la nube).

## **Determinaciones y universo de la ciudad relacional**

### ***Las tres determinaciones de la ciudad relacional***

El conjunto de las transformaciones que se advierten en el siglo XXI nos encuentra con más ciudades que tienen más población, que son epicentros de la cultura, política y economía, que cuentan con más poder y que la organización territorial tiende a articularse al con-

---

6 El sistema urbano global es una red, no una pirámide (Borja y Castells, 1998).

junto del sistema urbano mundial. Mientras el siglo XX se caracterizó por la consolidación y articulación de los Estados nacionales -que llevaron a construir un espacio *internacional* planetario-, este milenio será el de las ciudades integradas -como un fenómeno mundial que va más allá de los ámbitos locales o regionales- bajo una lógica *interurbana*; produciendo un salto de lo nacional-estatal a lo local-urbano de ámbito planetario.

Esta nueva coyuntura urbana en el marco del proceso de mundialización, se afina en cambios que vienen principalmente de los tres órdenes explícitos: transición demográfica, reforma del Estado y globalización.

### ***Transición demográfica***

En América Latina existe el cambio de su patrón de urbanización debido a la reducción de las tasas de urbanización y a la modificación de las corrientes migratorias<sup>7</sup>. Mientras en 1950 la población concentrada en ciudades era del 41%, para el año 2010 se llegó al doble; lo cual condujo a una disminución de las tasas de urbanización a la mitad: en 1950 la tasa promedio fue de 4.6% mientras ahora es de 2.2%; explicable porque en 1950 la disposición potencial de la masa migratoria bordeaba el 60%, mientras en el 2010 no llega al 20%. Es decir, que la masa migratoria se redujo a la tercera parte y, por tanto, la disponibilidad de desplazamientos de la población. De los datos de reducción de las tasas de urbanización se desprenden dos efectos singulares:

- *La urbanización* muestra que el ciclo de la migración rural-urbana se cierra mientras se abren nuevos destinos migratorios: la migración urbana-urbana, la transferencia internacional<sup>8</sup>

7 El fenómeno es significativo: Los Ángeles es la cuarta ciudad de México, Miami la segunda de Cuba, Nueva York la segunda de El Salvador; como Quito primera otavaleña; Ciudad de México primera mixteca o La Paz primera aymara.

8 Según la OIM (2010) cerca de 30 millones de latinoamericanos viven fuera de su país de origen (6%). Una cifra de esta magnitud viene a ser el doble del promedio del porcentaje mundial (3%).

y la ocupación de nuevos lugares de poblamiento al interior de los territorios nacionales<sup>9</sup>.

- La *migración internacional* expresa un cambio demográfico del origen y destino, porque posibilita la integración a las redes urbanas mundiales. Es un poderoso mecanismo de incorporación de las ciudades Latinoamericanas a la red urbana global, mediante los flujos de población, servicios, remesas económicas (bordean los 60 mil millones de dólares anuales), la construcción de puntos de encuentro en las ciudades de destino<sup>10</sup> y el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación<sup>11</sup>. La emigración internacional es un componente de integración de los países y ciudades de menor desarrollo relativo y es una forma de inserción de las ciudades de la pobreza al circuito de ciudades, aunque con alta asimetría. A ello se suman algunos beneficios: remesas culturales (ida y vuelta), formación y calificación de la fuerza de trabajo, desarrollo de la tecnología (telefonía e Internet), impulso de ciertos sectores económicos (aviación, servicios). De esta manera, la migración internacional conforma, como afirma Beck (1998), “comunidades simbólicas” configuradas en “espacios sociales transnacionales” que se sustentan a su vez en comunidades transnacionales.

---

9 Por ejemplo, las regiones transfronterizas (norte mexicano, norte del Ecuador, Brasil-Paraguay-Argentina) o las mutaciones del eje urbano boliviano alrededor de Potosí, La Paz y Oruro (norte-sur), al de Santa Cruz, Cochabamba, La Paz (este-oeste), que han diversificado el patrón de migración interna. También el despoblamiento de las zonas centrales de ciertas ciudades compensado con el crecimiento de sus áreas periféricas.

10 El Parque del Retiro en Madrid para los migrantes ecuatorianos, la Plaza de la Constitución en Santiago para los migrantes peruanos y el Parque de La Merced para los migrantes nicaragüenses en San José, entre otros; lugares donde construyen redes de información, laborales y de encargos.

11 La penetración de la telefonía celular y el Internet en los sectores populares ha sido clave, no solo para el contacto en tiempo real entre el migrante y su familia, sino también para emprender novedosas actividades económicas, intercambios de información y compras con el sistema delivery-internet-tarjeta de crédito: adquisiciones por el migrante en el país de destino y entrega de la mercadería a su familia en el lugar de origen.

*Las ciudades* crecen a un ritmo menor, que conduce a la clausura del crecimiento centrífugo de las ciudades y al inicio del desarrollo centrípeto, encarnado en la dinámica del *retorno a la ciudad construida*<sup>12</sup> y al comienzo de una condición histórica única: dejar de lado las políticas urbanas de la *ciudad de la cantidad* y empezar a pensar en la construcción de una *ciudad de la calidad*; que pone a la ciudad latinoamericana en una condición única y al gobierno de la urbe en uno de los desafíos más importantes.

### ***La reforma del Estado***

El Estado entra en un profundo proceso de reforma que se expresa en tres dimensiones vinculadas al gobierno de la ciudad: *la apertura económica*, que hace que las ciudades compitan y cooperen entre sí, por encima de los Estados Nacionales; *la privatización*, que le otorga un mayor peso al mercado bajo una lógica empresarial; y *la descentralización*, que construye nuevos equilibrios de poder entre los gobiernos nacionales y los locales.

La descentralización revaloriza el municipio, convertido en actor central del proceso, en tanto depositario de las transferencias de competencia y recursos nacionales. Pero también desde la sociedad, se transforma en el principal sujeto de demanda colectiva, que termina por construir nuevas formas de participación que, a su vez, producen nuevas instituciones y nuevas formas de representación. Allí están: el presupuesto participativo, la planificación estratégica y la cooperación público-privada.

Un cambio importante tiene que ver con la elección popular de alcaldes: si en 1980 había pocos alcaldes electos, hoy todos son elegidos democráticamente; lo cual produce un cambio sustancial: las campañas electorales se convierten en un espacio de debate sobre la ciudad y su futuro, encarnando la construcción de consensos al-

---

12 Allí se ubica el cambio sustancial que se vive en la centralidad urbana de la ciudad latinoamericana: de la centralidad fundacional se pasa en el siglo XX a la centralidad funcional (actividades financieras y comerciales) y a inicios de este siglo la consolidación de la centralidad temática, típica de la globalización.

rededor de los planes y programas de gobierno; es decir, de un proyecto colectivo de ciudad a través de la adhesión de la población a una propuesta mayoritaria y representativa. Esta reforma expresa la ruptura de un tipo de municipio delegado desde un poder central y distante, hacia otro construido inversamente desde la comunidad, más próximo a la sociedad local; convirtiéndose en el primer eslabón del poder público estatal y en la base de una democracia local que combina formas de representación y de participación. El fortalecimiento de la democracia local sigue en el ejercicio del gobierno con la instauración de mecanismos de rendición de cuentas (Brasil, Costa Rica), transparencia (Chile, Paraguay), revocatoria del mandato (Ecuador, Colombia), y dispositivos de consulta popular (Valdivia-Chile, Manizales-Colombia, Ouro Preto-Brasil) que aparecen como mecanismos ex post a la elección de las autoridades.

La Reforma del Estado introdujo la lógica privada en la gestión de la ciudad y lo hizo bajo dos formas: una política urbana basada en la necesidad de regular el mercado inmobiliario y mediante el cambio del marco institucional municipal, expresado en el apareamiento de la dinámica de la cooperación público-privada en la producción de servicios e infraestructuras, bajo el principio de la subsidiaridad<sup>13</sup>. Estos elementos modifican la relación entre autoridad local y sociedad local, propia del vínculo entre sociedad y Estado. Por eso la gestión urbana y el gobierno local sufren una profunda reorganización institucional en términos de su estructura orgánica y de su institucionalidad.

### ***La globalización***

La globalización redefine las funciones y el peso de las ciudades, convirtiéndoles en lugares estratégicos debido a su condición de nodo de integración y a su modificación como nuevo actor mundial. Las ciudades -dado el peso demográfico, político, cultural, social y económico- alcanzan un protagonismo que se puede afirmar que se

---

13 Subsidiaridad: "cualquier asunto debe ser resuelto por la autoridad normativa, política o económica más próxima al objeto del problema". Este principio fue el principio de la privatización.

han convertido en uno de los tres actores mundiales más relevantes junto al Estado en decadencia y a las empresas transnacionales cada día más vigorosas y difundidas por el planeta (Sassen, 1966). Sin las urbes la globalización no tendría un sustento territorial donde desplegarse, porque ellas asumen la condición de nodo principal del sistema tecno-político-económico mundial y porque adquieren una creciente función protagónica en el escenario internacional, que en muchos casos termina por competir con los Estados Nacionales (Borja, 1994).

No todas las ciudades tienen las condiciones estratégicas; porque dependen de su ubicación, funciones y protagonismo dentro del sistema urbano, así como de la competitividad y conectividad. Lo global para existir tiene que localizarse y lo local para desarrollarse tiene que globalizarse; lo cual supone políticas que generen las condiciones de cooperación y conectividad que fortalezcan la capacidad de las ciudades y sus gobiernos municipales. Los municipios deben formular políticas de relaciones internacionales, caso contrario tenderán a quedarse, porque hoy la ciudad es un actor internacional que requiere de cooperación (La Paz), de una marca (Medellín), de exportación-importación (San Pablo), de eventos internacionales de deportes (Rio de Janeiro, Guadalajara) o de música (Guanajuato, Lima), de ferias tecnológicas (Monterrey), taurinas (Quito), comerciales (Santiago, FISA), del libro (Bogotá) y de turismo (Buenos Aires, FIT), entre otras.

El movimiento cosmopolita de la ciudad permite el paso de la ciudad enclaustrada y delimitada, hacia otra que multiplica sus mutuas y plurales relaciones -propias de la ciudad relacional- gracias a las nuevas líneas de política urbana que terminan por desbordar el sentido clásico del gobierno municipal -aislado y auto centrado- bajo una triple dimensión:

- Las ciudades que crecieron por efectos demográficos, por conurbación o por extensión de la mancha urbana, superaron el territorio del gobierno municipal para conformar gobiernos supramunicipales (Caracas o Lima), metropolitanos (San Pablo o Montevideo) o mancomunidades (Bolivia).
- Lo municipal quedó corto respecto de los modelos de gestión por el peso del mercado venido de la reforma del Estado (pri-

vatización). El municipio y las políticas municipales introducen la modalidad público-privado (Santiago o Monterrey), una nueva relación entre lo público y lo privado y entre Estado y sociedad en los territorios.

- Con la globalización se constituye institucionalidad supra-municipal de gobierno de la ciudad, que las convierte en actores políticos con protagonismo internacional. La organización interurbana Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) plantea un cambio de lo *internacional*, propio de los Estados, a lo *interurbano* esencia de las ciudades. También existen organizaciones y redes en temas particulares: ambiental, seguridad, planificación, capitales y género.

La ciudad gana protagonismo por su empoderamiento y porque el Municipio tiende a representarse por sí mismo, dejando de lado la tradicional *ventriloquía municipal* que le obligaba a representarse a través del Estados nacional.

### ***El universo de las ciudades***

El nivel de concentración urbana y de redefinición de las funciones de los territorios conforman dos espacios de articulación mundial: las ciudades medias y pequeñas inscritas en regiones emergentes y las grandes aglomeraciones urbanas convertidas en nodos de avanzada de este proceso.

### ***Ciudades pequeñas y medias en contextos regionales de integración***

Las *ciudades pequeñas y medias* integradas en las llamadas *regiones emergentes* consiguen jalonar, articular y proyectarse bajo un subsistema urbano-regional de inserción internacional; conformando sistemas de ciudades pequeñas pero globales, gracias a:

- El estímulo de algún *sistema productivo regional*, como el *Cluster del Salmón* en Chile, el turismo en Machupichu-Cuzco en Perú o la *Media Luna* en Bolivia, que cuentan con ciudades articuladas al mundo gracias a la exportación de servicios o

- productos, o los casos de ciudades medias y pequeñas vinculadas a las grandes ciudades.
- El peso de las regiones ricas ubicadas en ámbitos estratégicos de la globalización ancladas a las regiones económicamente más dinámicas: Monterrey en México por el Nafta hacia los EEUU, Santa Cruz en Bolivia por el peso del MERCOSUR; Guayaquil en Ecuador hacia la cuenca del Asia-Pacífico.
  - El fortalecimiento de las *asimetrías complementarias* en las *fronteras* nacionales genera auge económico, atracción poblacional y conversión en plataformas internacionales. Sin embargo, hay una contraparte negativa en las fronteras: los mercados ilegales generan delitos conexos con alta violencia. Esta ambivalencia ha generado espacios interesantes de integración multinacional, donde las ciudades y sus gobiernos se vinculan. Como ejemplo de formas de gobierno intermunicipal de carácter internacional tenemos:
  - *Mancomunidad de municipios* en distintos países, que administran uno o varios servicios; este es el caso de los residuos sólidos y medio ambiente entre Tulcán en Ecuador e Ipiales en Colombia, nacido en un contexto de ruptura de las relaciones diplomáticas. Casos parecidos existen entre ciudades ecuatorianas y peruanas o argentinas y chilenas; y, mucho más, en las ciudades fronterizas de Centro América.
  - El *hermanamiento municipal* tiene un caso emblemático constituido entre cuatro municipios de cuatro países distintos: Manaos en Brasil, Iquitos en Perú, Leticia en Colombia y Nueva Loja en Ecuador para el desarrollo de infraestructura internacional y enfrentar el narcotráfico.
  - La *asociación* entre municipios opera a partir de los acuerdos de Paz firmados entre Perú y Ecuador: existe la rotación de los cuadros directivos máximos y una personería jurídica para la llamada Asociación Binacional de Municipios del Sur del Ecuador y del Norte del Perú (ABIMSENOP). También el caso de la Región del Trifinio donde 45 municipios fronterizos con 670 mil habitantes de Guatemala, El Salvador y Honduras proponen el Plan de Desarrollo Trinacional Fronterizo.

- La formación de *áreas metropolitanas* en ciudades fronterizas de México y Estados Unidos, organizados de forma espejo, o en la región de la llamada Triple Frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay con Foz do Iguazú (Brasil), Ciudad del Este (Paraguay) y Puerto Iguazú (Argentina).

### ***Las ciudades metropolitanas como nodos de articulación mundial***

Las *ciudades metropolitanas* logran vincularse al sistema urbano como nodos articuladores (funciones centrales) gracias al tamaño de sus mercados, a la vocación productiva, a la innovación, al peso de sus instituciones y al protagonismo internacional, convirtiéndose en parte medular del anclaje del sistema urbano de América Latina al mundo. Las aglomeraciones metropolitanas son unidades territoriales complejas, grandes y fusionadas, que buscan nuevas formas de gobierno.

No suficientes la mancomunidad, el sindicato o la fusión de municipios; es imprescindible un gobierno metropolitano integrado, que además cuente con una lógica supra e inter municipal, y que incorpore las dimensiones provincial y estatal, según cada contexto. Pero no es fácil porque no es solo técnico: la construcción de una nueva instancia institucional de gobierno pone en entredicho el tradicional equilibrio de poderes frente al gobierno nacional. Esta consideración es mucho más significativa en aquellos países con alta primacía urbana, porque podría significar la existencia de una disputa de poderes entre el gobierno del país y el de la ciudad metropolitana.

El caso de Chile es ilustrativo: la región metropolitana de Santiago concentra el 41% de la población nacional y se despliega en 6 provincias y 52 comunas. Dos reflexiones: la primera, Santiago tiene un nivel muy alto de concentración de población y una elevada fragmentación institucional (múltiples comunas); y la segunda, si se constituye una sola autoridad de gobierno metropolitano, tendría un peso político como el del Presidente de la República y un grado de representación y legitimidad metropolitana compleja y difusa. La creación de una instancia de poder metropolitana implica una reestructuración del poder nacional y una reconfiguración de las instancias de gobierno local, que deberían superar la cultura política local de los municipios y sectorial de los gobiernos nacionales.

Las aglomeraciones metropolitanas que más cambian son las capitales y las que más limitaciones tienen para asumir una nueva forma de ejercicio del poder. Primero, porque la descentralización del Estado cuestionó la capitalidad: el imaginario de representación nacional, la localización de los poderes centrales y el sistema de redistribución de recursos económicos. En segundo lugar los procesos de privatización disminuyeron la oferta de empleo estatal, cambiando la naturaleza de la ciudad: de político-administrativa a una de base económica de servicios y producción.

Si las ciudades capitales sufren un impacto significativo por los procesos de descentralización y privatización, tienen un *capital social* que les permite superar ese impasse para renovar su vocación (Putnam, 1994). Las funciones propias de la capitalidad con la ubicación de aparatos estatales, la concentración de misiones diplomáticas y la localización de firmas de punta, les permite convertirse en motores económicos de punta, articulados a un mercado de trabajo que tiene umbrales de servicios regionales y una estructura de administración pública particular. Pero no es cuestión de inercia, porque se requiere de un gobierno local que genere una política urbana altamente creativa.

Muchas capitales iniciaron procesos de transformación de sus estructuras: Quito adquiere la condición de cantón especial con la creación del Distrito Metropolitano (1992) y, con la Constitución aprobada en 2008. Bogotá asume la condición de Distrito Capital con la Constitución de 1991. Ciudad de México tiene un estatuto diferente a los 32 estados que forman el Estado de la Unión. Buenos Aires, Caracas, Lima, Montevideo y La Paz, entre otras, no dejan de tener elementos similares.

Los gobiernos de las ciudades capitales pueden ser:

- La conformación de un *área Metropolitana*, como la de San Salvador (AMSS), que cuenta con una unidad urbanística compuesta por 14 municipios. Su gobierno parte de la conformación del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) que, a su vez, crea la La Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) como Secretaria Ejecutiva de la anterior con

finés de Planificación y de Control del Desarrollo Urbano del área metropolitana.

- La *absorción de espacios circunvecinos* (conurbación) nacida del crecimiento de la mancha urbana que demanda gobiernos supramunicipales y pluriestatales para formar una aglomeración metropolitana a la manera de un enjambre de jurisdicciones entrecruzadas, donde sobre salen: Ciudad de México (Estado de México, Distrito Federal, Ciudad) y Buenos Aires (Gran Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires).
- La articulación de lugares distintos, discontinuos y distantes -gracias a que la globalización conduce a la existencia de ciudades configuradas en espacios sociales transnacionales (remezas, migración, inversión)- requieren de un gobierno local con enfoque de relaciones interurbanas, de competitividad, de conectividad y de marca, entre otras.
- La *unicidad del territorio* genera un tipo de gobierno donde no hay subdivisiones en su interior y tampoco incorporaciones de jurisdicciones territoriales distintas. Allí están los casos de Montevideo y de Quito, que sin perder la unidad político-administrativa del territorio producen una desconcentración de unidades administrativas, pero mantienen una lógica de gobierno centralizado único.
- El modelo más difundido es el *fragmentado*, con la presencia en el mismo territorio de un conjunto de gobiernos locales autónomos; los más llamativos son: Santiago con 6 provincias y 52 comunas, Lima con dos municipios provinciales y 46 municipios distritales, y el Distrito Metropolitano de Caracas con el Distrito Capital y 5 municipios.

Las aglomeraciones metropolitanas exige su reestructuración en la línea de la desconcentración de las entidades al interior de los municipios, pero sin perder la condición de gobierno de totalidad. Los casos de Bogotá con 20 alcaldías menores; San Pablo con treinta y una sub alcaldías, agrupadas en nueve regiones; Montevideo con 8 municipios y Quito con 11 administraciones zonales, son casos ha considerar.

La capitalidad también se redefine con una capitalidad compartida entre ciudades: Chile con la sede del Parlamento en Valparaíso, distante de Santiago sede del Gobierno Nacional, más por alejarlo

del ejecutivo en la época de Pinochet que por acercarlo a la población. Bolivia, donde Sucre es la capital Constitucional con poderes limitados y La Paz sede de los poderes ejecutivo y legislativo. Pero también Brasil reubica la Capital de Río de Janeiro a Brasilia a principios de la década de los años sesenta.

Cada gobierno de las ciudades metropolitanas responde a las condiciones del territorio que las contiene y tienen modelos de gestión específicos, como se describe a continuación:

- *Concentrado públicamente*, donde la función principal de la gestión va en la línea de lo que podría denominarse como una ciudad-Estado. Los casos paradigmáticos pueden ser: Ciudad de México, San Pablo y Buenos Aires, inscritos en estados federales.
- *Fragmentado públicamente*, que tienen una variedad alta de agencias públicas y privadas, como las empresas, direcciones, corporaciones, patronatos o fundaciones. Los casos de Lima y Bogotá lo ilustran bien.
- La *cooperación público/privado*, que se ancla en los planes estratégicos, la promoción económica de la ciudad (marketing) y la política de asociaciones con cámaras o sectores de capital<sup>14</sup>. Los casos más relevantes son Guayaquil, San Salvador y Santiago.

## **El gobierno de la ciudad relacional: un actor estratégico internacional**

La nueva funcionalidad de la ciudad tiene como contrapartida el fortalecimiento del poder principal del desarrollo urbano y de la sociedad local: el municipio, que auspicia un incremento del protagonismo de las ciudades. Esta emergencia viene de la confluencia de varios elementos, entre los que deben destacarse dos: el proceso de

---

14 En Córdoba el sector privado tomó un rol importante junto con la Municipalidad en la definición del futuro de la ciudad plasmado en el Plan Estratégico.

descentralización que privilegia la vía municipal y el cambio de la sociedad local que logra construir nuevas formas de participación y representación.

### ***La descentralización como equilibrio***

La descentralización es un proceso histórico que busca distribuir equilibrada y democráticamente la centralidad -el poder-, entre entidades públicas recíprocamente autónomas, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de la población. La descentralización nace en las reivindicaciones de los territorios que se expresan en dos formas: por un lado, las *regiones ricas* demandan la privatización del Estado y mayor autonomía frente a la ciudad capital; porque menoscaban los vínculos con las regiones más dinámicas: Santa Cruz al Mercosur y Guayaquil a la cuenca del Pacífico. Por otro lado, las *regiones pobres* reivindican mayor presencia del Estado, por aumento de la inversión pública (Colombia, Brasil), mayor representación (pueblos y nacionalidades indígenas) o creación de nuevas entidades territoriales (Ecuador<sup>15</sup>, Bolivia). Esto significa que hay dos proyectos de descentralización: uno con menos Estado y otro con más Estado.

La descentralización se menoscaba si no existe un equilibrio entre lo horizontal, vertical y territorial.

- Horizontal. Se fortalecen los poderes ejecutivos en desmedro de las otras funciones del Estado, como se percibe en algunas Reformas Constitucionales. Este fenómeno a nivel nacional (ejecutivo, legislativo) tiende a reproducirse en los gobiernos intermedios (Gobernador, Prefecto o Intendente) y en los gobiernos locales, donde el alcalde (Jefe de Gobierno, Intendente, Prefecto) tiene preeminencia sobre el Concejo

---

15 En el Ecuador en los últimos 30 años se han creado tantos municipios como a lo largo de la historia nacional: 45 por ciento de los municipios tienen menos de 25 años de vida y el 78 por ciento tienen menos de 50.000 habitantes. Son municipios nuevos y pequeños y ha prevalecido el fraccionamiento sin fin del territorio nacional por encima de la integración.

Municipal (Cámara, Concejo deliberante, Asamblea). Lo que ocurre a nivel nacional se reproduce en las provincias y municipios, lo cual abona a la crisis del sistema parlamentario y en la recentralización horizontal.

- Territorial. Se redefinen los poderes al interior del Estado, pero sin modificar la lógica concentradora y excluyente de los territorios. En América Latina se transfieren recursos económicos y competencias a los niveles sub nacionales sin que se atenúe el crecimiento de las grandes aglomeraciones metropolitanas.
- La transferencia de recursos económicos y competencias a los gobiernos sub nacionales -como de hecho así ha ocurrido- ha generado gobiernos locales con más peso relativo frente al gobierno nacional, pero más débiles para la gestión de la ciudad, debido al fortalecimiento del mercado por la vía de la privatización.
- La descentralización no puede descuidar el *centro*; porque mientras mayor autonomía exista es más necesaria una centralidad sólida y fuerte. Caso contrario tendremos una realidad centrífuga que crea soberanías, que rompe los equilibrios y que no genera redistribución económica. La necesidad de un centro fuerte es importante para generar un filtro que atenúe los impactos negativos y potencie los efectos positivos de la globalización. El centro no debe ser eliminado sino distribuido democráticamente; por eso, la *autonomía* debe ser entendida como un concepto de subordinación; porque solo es posible al interior de un Estado; caso contrario se construye soberanía, lo cual implica crear otro Estado.
- La descentralización de una competencia implica una descentralización de la sociedad: cuando se transfiere la educación se descentralizan los docentes y estudiantes; lo cual conduce a una modificación de la relación sociedad/Estado y a la existencia de fuerzas sociales favorables o contrarias al proceso.

### ***El nuevo escenario local***

La transformación del municipio proviene desde el Estado y sus reformas, pero también de su nuevo vínculo con la población. El

cambio en el conjunto de la sociedad local proviene de las transformaciones en la base productiva que lleva a un nuevo sistema político: tipos de liderazgo, formas de participación popular y mecanismos de representación social.

En 1980 los gobiernos centrales, con excepción de siete países, nombraban a los alcaldes. Catorce años después la mayoría de países elegían localmente sus autoridades municipales, momento a partir del cual se rompe la tradición de delegar la autoridad a los alcaldes. En este momento se cierra el *ciclo de la delegación* y se abre el de la representación en la escena local. El fenómeno de la elección se generaliza desde fines de la década de los años ochenta del siglo pasado: Bolivia inicia en 1985 esta nueva fase de selección de alcaldes, luego siguen Colombia (1988), Venezuela (1989), Chile (1992), Paraguay (1991), Panamá (1994) y Costa Rica (1998). Hoy tenemos que en América Latina todos los alcaldes y concejales son electos democráticamente, sin que se los delegue desde un órgano superior.

La elección popular de los alcaldes en Buenos Aires (1996) y en la Ciudad del México (1997), cierra el *ciclo de la representación* por la vía electoral en América Latina, en tanto son las últimas ciudades en elegir democráticamente sus autoridades, con lo cual todas las autoridades municipales de la región son nominadas de manera directa por la ciudadanía. Estos resultados determinan que todas las ciudades tengan autoridades electas y que los gobiernos locales abran un nuevo cauce: profundizar la vía ciudadana de salida a la gobernabilidad de la ciudad latinoamericana.

La elección de las máximas autoridades de las ciudades metropolitanas, introduce un elemento de equilibrio de poderes, en tanto su construcción se realiza de manera autónoma respecto de los poderes superiores del Estado, y también permite augurar el *paso de la democracia representativa a la participativa*.

De aquella época para acá, los municipios se convirtieron en el escalón previo para llegar al gobierno nacional y en una escuela de formación de cuadros para el desarrollo de las políticas públicas; procesos que han dado resultados magníficos, independientemente del signo político de las administraciones.

En América Latina hay muchos ejemplos de buenas gestiones locales gobernadas por fuerzas de izquierda o centroizquierda (Montevideo, Rosario, Bogotá), así como también de derecha y centro derecha; lo cual demuestra que es más una tendencia general y menos una opción de cierta tenencia política. Una y otra tendencia se afirma en las ciudades, para desde allí proyectarse a nivel nacional, tal cual se evidencia con los siguientes casos:

- El Frente Amplio (FA) en Uruguay con Tabaré Vázquez a la cabeza, intendente de Montevideo, luego llega a ser presidente de la República. El Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, después de gestiones municipales exitosas (Porto Alegre, San Pablo), promueven a Lula a la presidencia. En México el Partido de la Renovación Democrática (PRD) tuvo dos intentos de proyección nacional con dos Jefes de Gobierno de la Ciudad de México (Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador). En Argentina, luego de sucesivas prefecturas Socialistas el Ex intendente de la ciudad -Hermes Binner- llegar a la Gobernación de Santa Fe y postularse a la Presidencia de Argentina.
- Desde el otro andarivel tenemos los casos interesantes y pioneros de Bogotá con Virgilio Barco alcalde 1966-69 y Presidente 1986-90 del partido Liberal y Andrés Pastrana 1988-90 alcalde y 1998-2002 presidente por el Partido Conservador. De Quito con Sixto Duran y Jamil Mahuad que llegaron a ser Alcaldes y luego Presidentes o de Guayaquil con Abdalá Bucaram. En El Salvador tenemos a José Napoleón Duarte que fue alcalde (1964-70) y luego presidente (1984-89) así como Armando Calderón Sol en 1988-94 es alcalde y luego presidente entre 1994-99.

Otro elemento novedoso que debe ser resaltado tiene que ver con el comportamiento político de las ciudades capitales: la mayoría de ellas son *antigobiernistas*, en el sentido que el signo político de la presidencia de la República no es compartido por el alcalde o viceversa. Allí están los casos de Ciudad de México manejado por el PRD y el gobierno nacional por el PAN; en Colombia Alonso Moreno y Juan Manuel Santos son de tiendas políticas distintas, igual a lo que ocurre en Venezuela y Caracas; Perú y Lima, Chile y Santiago, Argentina y Buenos Aires, entre otros.

Las ciudades capitales se convierten en referentes opositores a los gobiernos nacionales, lo cual pone a las máximas autoridades locales en un dilema importante: anclarse en las sociedades locales para hacer oposición al gobierno nacional -con el costo que ello supone-, o subordinarse al poder político nacional para convertirse en una cadena de transmisión del poder nacional hacia la sociedad local, mediada por la municipalidad.

Probablemente este comportamiento tenga que ver con el hecho de que las capitales son el asiento del poder nacional, lo cual puede generar un imaginario contrario al gobierno nacional; pero también de distancia a los procesos de descentralización porque les convierte en blancos de los ataques de las localidades; así como también de los procesos de privatización que dejaron en la calle a muchos empleados y trabajadores públicos. En ese sentido, la sociedad local de las capitales también juega a dos aguas: construye una representación social en la oposición al gobierno nacional -porque difícilmente la representa- pero tiene esa condición de ser asiento del poder central en su territorio que le hace vulnerable y visible a las demandas locales.

## **El gobierno de la ciudad**

De manera correlativa a todo este proceso se vive un cambio en los municipios de América Latina que, incluso, lleva a un cambio en su denominación: de Municipio a Gobierno Local. La mutación tiene que ver, por un lado, con la transformación de la sociedad local, en tanto se promueven nuevos sujetos sociales, tales como mujeres, indígenas, pobladores, ambientalistas y jóvenes, que conducen a la renovación de los liderazgos. Y, por otro, con la profundización de la vía municipal de descentralización, que lleva a una hegemonía del municipio entre los poderes locales.

### ***Los modelos políticos***

El modelo del gobierno de la ciudad está vinculado al municipio; lo cual permite que la ciudad latinoamericana tenga un órgano

público con amplia legitimidad y poder. Este proceso proviene de una doble situación: por un lado, del proceso de descentralización del Estado, que privilegió al municipio como depositario central de las transferencias de recursos y competencias, lo cual le otorga una mayor capacidad de respuesta ante las demandas de la sociedad y, por tanto, de mayor legitimidad social. Y, por otro, porque en las ciudades se fortalecen y amplían las bases sociales de sustentación del municipio, gracias al proceso de democratización de la escena local (elección, rendición de cuentas, transparencia).

Sin embargo este proceso no es homogéneo, porque unos municipios tienen mayor dinamismo que otros, sea por su ubicación en la red urbana nacional e internacional o porque han logrado un posicionamiento favorable en la coyuntura. También, es heterogéneo porque al interior de la administración municipal se producen cambios con distinta intensidad y bajo lógicas de gestión diferentes.

En esta nueva coyuntura urbana el ejecutivo municipal presenta una mutación importante: transita del municipio de notables (caciquil, patronal) hacia un municipio moderno y democrático donde aparece con mucha claridad el posicionamiento de distintos modelos de gestión y de políticas de intervención urbana que se expresan, finalmente, la existencia de actores diferentes que encarnan distintos modelos de gobierno de la ciudad. Si esto ocurre al interior de la administración municipal, en el ámbito de los concejos municipales también existen modificaciones. Se observa un debilitamiento relativo de los concejos municipales expresado en las siguientes situaciones:

- La profusión de las *empresas municipales* privilegian lo sectorial y las decisiones de política urbana se trasladan de los concejos municipales, originados por voluntad popular, hacia los directores de las empresas, constituidos corporativamente, lo cual construye una nueva forma de representación.
- El desarrollo de los *planes estratégicos* conforman cuerpos de decisión supramunicipales -a la manera de asambleas locales- donde la representación se hace funcional a la cooperación entre los sectores público, privado y comunitario.
- La necesidad de democratizar la toma de decisiones para definir prioridades de inversión, lleva a la generalización del

*presupuesto participativo*, donde las partidas las discuten con las organizaciones de base territorial (organizaciones barriales, comunitarias) y sectorial (salud, educación) de la ciudad.

Este debilitamiento relativo de los concejos municipales se produce en el contexto de la crítica a lo político y de ampliación de la representación social, a través de cauces distintos a los partidos. Mientras en el primer caso, hay una representación sectorial, corporativa y delegada, en el segundo y tercero, hay un intento de ampliar la representación y socializar el manejo de la ciudad, más allá del ámbito municipal. Sin embargo y en términos políticos, se pueden encontrar dos modelos explícitos de gobierno de la ciudad:

- El uno de *tipo empresarial* que impulsa la vía mercantil privada y la soberanía del consumidor, en la que lo público es visto como un freno al desarrollo. La nomenclatura de Alcalde cede ante la de Gerente porque busca la eficiencia a partir de la administración de los servicios y la propuesta se inscribe en la profundización de la ciudad del mercado como salida a la ciudad del caos, sustentada en un modelo privatizador basado en una doble crítica: a) lo público es ineficiente, lo privado es eficiente, y b) lo estatal es centralización, lo privado es descentralización.
- El modelo de la *ciudad del mercado* parte de la crítica a lo estatal y a lo público y lo hace desde la perspectiva de la sociedad civil. En este caso, la estructura municipal se compone principalmente de empresas, fundaciones y corporaciones de carácter privado, que corporativizan la representación social y sectorizan la acción municipal en los servicios. Por esta vía se modifican las relaciones de equilibrio y contrapeso entre ejecutivo/legislativo en todos los niveles de la estructura estatal<sup>16</sup>,

---

16 Esta es una tónica general en América Latina, por cuanto hay un crecimiento significativo del presidencialismo que genera dos efectos contrarios a la descentralización: por un lado, se tiene un incremento del peso de los ejecutivos sobre los parlamentos en todas las instancias nacionales y sub nacionales que rompe con los equilibrios de poder y, por tanto de las autonomías y, por otro lado, en la relación nacional local se introduce este factor discordante: más competencias

tanto que la aprobación del presupuesto municipal, el plan de obras o la planificación de la ciudad se hace en escenarios fragmentados de representación; produciendo una concentración de las decisiones en el ámbito privado sobre el público, en el alcalde sobre el concejo y en el capital sobre el trabajo. La administración privilegia la prestación de servicios, lo cual conduce a una estructura de ingresos presupuestada sobre la base de tasas más que sobre impuestos. Lo casos exitosos de esta corriente son: Guayaquil, Monterrey, Santiago y Lima.

- El otro, que pretende atemperar la crisis bajo un enfoque que le asigna un mayor significado a la ciudadanía, tiene un *enfoque de derechos y de peso en lo público*. El Alcalde se define como Jefe de gobierno, conceptúa la acción municipal desde una visión de totalidad e incorpora la participación en su esquema de gobernabilidad. El modelo de la *ciudad de lo público* parte de su necesaria re significación en una doble dimensión: la referida al aparato municipal, para fortalecerlo (estatal, público, gobierno, participación) y la relacionada al espacio público, en el entendido que la ciudad es el espacio público (organización espacial, identidades, integración, constructor de derechos). En este caso se habla más de gobierno local, con un amplio abanico de competencias. Se postula la ciudad de todos, el presupuesto participativo, planificación estratégica y el alcalde se convierte en el jefe del gobierno local. Los casos más llamativos son los de Ciudad de México, Poto Alegre, Bogotá y Montevideo, entre otros.

### ***La planificación urbana***

Uno de los elementos fundamentales de la acción municipal tiene que ver la planificación urbana<sup>17</sup>. Su enfoque se encaminó a

---

y recursos en el ámbito sub nacional en un contexto de fortalecimiento de la figura presidencial.

17 La planificación urbana nació en Inglaterra a mediados del siglo XIX, con la Revolución Industrial, para mitigar los efectos ambientales debido al traslado de los medios de producción y de la migración de la población del campo a la ciudad.

incentivar el ordenamiento del territorio a través de los uso de suelo, producción de servicios y manejo de densidades. De esta manera, se buscaba, por razones de salud pública, garantizar la separación de la industria con la residencia, así como reducir las densidades de población con la finalidad de reducir las epidemias (cuarentena). Esta motivación de la planificación cambio gracias a los avances de la salud pública, con lo cual la noción de zona homogénea pierde sentido, convirtiéndose en una “externalidad” negativa para el capital<sup>18</sup>.

La planificación urbana en América Latina entró con fuerza alrededor de la década de los años treinta del siglo pasado y lo hizo como elemento central de las políticas urbanas. Fueron propuestas normativas que regulaban y ordenaban el mercado inmobiliario con tres instrumentos básicos: la zonificación, las densidades y los servicios. Posteriormente, con la recesión generalizada de la planificación centralizada de los años noventa, este instrumento entra en crisis; lo cual abre la posibilidad de construir varias salidas: ciudades y países la descartan, otros la asumen parcialmente y también se produce una redefinición de la línea de la facultad planificadora de los gobiernos locales. La descentralización también abona a la planificación, en tanto se pasa de la planificación central hacia la planificación local. Esto significa que no hay una secuencia lineal y homogénea en los planes, tanto que en la actualidad podemos encontrar algunas situaciones:

- Remozamiento de la *planificación urbana* clásica, que encuentra en países como México, Colombia y Brasil un espacio propicio para su desarrollo. El caso de Brasil es emblemático cuando crea el Ministerio de las ciudades y lo hace en un contexto de alta descentralización. Pero también hay casos más interesantes a nivel local: Bogotá, Curitiba, Porto Alegre y Quito.
- El desarrollo de la *planificación estratégica*, nacida en los ámbitos empresariales privados (Harvard-Boston) da un giro y penetra en las políticas públicas de la ciudad. El ejemplo emblemático es Barcelona, que se difunde en la región. De

---

18 La zona homogénea incrementa los tiempos de viaje, hace más distantes las actividades urbanas, impone restricciones a la industria de la construcción y al capital de promoción.

la propuesta normativa se pasa a la búsqueda de una visión compartida de ciudad, donde los agentes económicos y los actores sociales construyen un consenso alrededor de las líneas principales del desarrollo urbano. Hay casos interesantes de planificación estratégica en las ciudades de Rosario en Argentina, de Santiago en Chile, de Puebla en México y de ciudad de Guatemala en Guatemala, entre otras; también existen planes estratégicos sectoriales como los de Cultura en Buenos Aires, de seguridad ciudadana de la Provincia del Chaco, de desarrollo local de Trujillo en Perú o del Centro Histórico de Quito (1991).

- La propuesta de los de los llamados *grandes proyectos urbanos* (GPU), nacida en los EEUU alrededor de los mega-proyectos, logra posicionarse con fuerza en América Latina desde la década de los noventa del siglo pasado, operando bajo la lógica de cooperación público-privada. Este fue el caso y en su momento de los proyectos de ciudad que se construyeron alrededor de los juegos olímpicos en Barcelona, de Malecón 2000 en Guayaquil, de la Costa Verde en Lima o Puerto Madero y sus alrededores en Buenos Aires.

La nueva planificación de las ciudades es un híbrido que busca recuperar su condición de vértice ordenador del conjunto de la ciudad, pero bajo un criterio policéntrico, donde la motivación no es el “sueño de un orden” homogeneizador, sino más bien, la posibilidad de construir “múltiples ordenes simultáneos”. La planificación urbana debe superar -no dejar de lado- su tradición física y estratégica para construir el gran proyecto de ciudad, desde la relación gobierno local-ciudadanía; en tanto sujeto social (municipio) con voluntad (deseo, objetivo) con voluntad consciente (diagnóstico).

### ***El ensamble de los servicios urbanos***

Las infraestructuras urbanas son la *base material de la ciudad* y son elemento crucial de las políticas urbanas, por eso la relación entre ciudad, gobierno local e infraestructuras urbanas es indisoluble. La funcionalidad de las infraestructuras en la ciudad se caracteriza por:

- Las infraestructuras son el *soporte principal* de las actividades urbanas, por cuanto las viviendas no pueden existir sin agua potable, el comercio sin energía eléctrica y la industria sin la recolección de residuos sólidos; pero también el funcionamiento de la ciudad depende de ellas, porque el flujo de los servicios, información y personas depende de ellas, tanto como la necesidad de integrar la producción con el consumo; la recreación con la educación, la administración con el comercio<sup>19</sup>.
- Las infraestructuras urbanas son los componentes que permiten organizar la ciudad y dotarle de una *estructura identificable*. El transporte y la vialidad permiten delinear el modelo expansivo de la Ciudad de México; el agua potable definir la cota urbanizable de Quito y el espacio público en Buenos Aires construir la grilla sobre la cual se asienta.
- Las infraestructuras son un *instrumento poderoso de política urbana*, porque a partir de ellas se pueden definir líneas de acción pública destinadas a la redistribución social (tasas) y territorial (segregación urbana), a la definición de la accesibilidad (centralidad), a la construcción de los estímulos para la localización industrial (parques industriales), a la ubicación del comercio (Centros comerciales), a la producción de los niveles de competitividad (talento humano), a la construcción de centralidades urbanas (nodos temáticos) y a la mejora de la calidad de vida de los habitantes urbanos.

El tema de las infraestructuras es de vieja data en el desarrollo urbano, al extremo que se puede decir que son consustanciales a la ciudad. Esta afirmación supone que el conjunto de las infraestructuras se modifican históricamente en relación con la ciudad: así por ejemplo, en la *ciudad frontera*, las infraestructuras principales estaban destinadas a la construcción de los asentamientos humanos de la periferia y a buscar los mecanismos de integración a la ciudad central; esto es, destinados a la habilitación de suelo urbano para la localización de

---

19 “La insuficiencia de servicios urbanos limita el aumento de la productividad de las empresas comerciales y las unidades familiares urbanas y, por lo tanto, la contribución de las ciudades al desarrollo económico”. Banco Mundial (1991: 451).

población. Sin embargo, por el tamaño de la demanda y su carácter ilegal, fue muy difícil solventar estas infraestructuras, lo cual condujo a mecanismos informales o ilegales, que reprodujeron la problemática. En energía eléctrica (“tallarines”) los incendios frecuentes, en agua potable (tanqueros) con problemas de salubridad, en evacuación de desechos (cielo abierto) contaminación. Estos asentamientos humanos no produjeron ciudad y los servicios fueron más costosos y de inferior calidad a los producidos formalmente; por lo cual la ciudad formal perdía y la informal también. Las ciudades de pobres son pobres y los pobres de las ciudades pagan mucho más y reciben servicios de menor calidad que los habitantes formales de la ciudad. La pobreza resultó ser muy cara, en todo sentido.

Estas demandas de necesidades básicas se cierran y simultáneamente se abren otras, propias de la ciudad relacional: conectividad, cooperación-competitividad y posicionamiento. Este salto significa un cambio de la funcionalidad de las infraestructuras, un incremento del peso relativo de otras y también el apareamiento de nuevas. En la ciudad relacional, las infraestructuras demandadas son distintas, porque las relaciones interurbanas son el elemento central de su desarrollo. Por eso los servicios urbanos vinculados a las nuevas tecnologías de las comunicaciones, como la telefonía, los puertos, los aeropuertos, el internet y las autopistas son esenciales; pero también lo son las infraestructuras ligadas a las finanzas (teletrabajo, Internet), a la producción (energía eléctrica, agua potable) y a la calidad de vida (seguridad, educación).

Con los procesos de reforma del *Estado* toma impulso la discusión de las *modalidades de gestión de las infraestructuras*, siendo uno de los elementos cruciales de las políticas. La descentralización y la privatización son los ejes que conducen esta situación, porque:

- La *localización* de algunas fases del proceso productivo y la *internacionalización* de otras generan una nueva división internacional del trabajo y lo hacen de una manera interconectada. Allí están los enlaces que se perciben de la telefonía, donde la gestión del servicio es *global*, a través de empresas transnacionales españolas o mexicanas, y la producción es del ámbito *local*, pero bajo regulaciones *nacionales*; lo cual in-

crementa la tensión entre una gestión cada vez más global de los servicios y una producción más local. En este caso la función de los Estados nacionales es importante y deseable.

- La definición de quien las produce: el sector público, el privado o una combinación de los dos; la que está matizada por las definiciones de monopolio natural, como es el caso del agua potable en México o de la infraestructura estratégica que viene del transporte masivo en Medellín con su metro.

No se puede negar que en unas ciudades las infraestructuras son producidas desde el ámbito público local, como es el caso de la recolección y disposición final de la basura (Loja, San José); o desde el nivel nacional, tal cual ocurre con el transporte masivo en Santo Domingo y Chile. En otros casos son más privados, como ocurre con la transportación del Transantiago o también de ciertas urbes donde la cooperación público-privado se impone: el caso de la Empresa Eléctrica Quito, porque es una sociedad de economía mixta donde hay capitales privados, municipales y nacionales.

El modelo de gestión municipal también se especifica con las políticas de ingresos a tres niveles: primero, si tienen mayor peso los impuestos quiere decir que existe mayor flexibilidad y discrecionalidad; segundo, si el énfasis esta en el cobro de las tasas se puede afirmar que la acción municipal es fundamentalmente sectorial; y tercero, si el cobro de los servicios se realiza por medio de tarifas quiere decir que hay un predominio del modelo privado de gestión. Sin embargo, en la realidad hay una combinación de estas tres opciones, aunque siempre exista la hegemonía de uno de ellos.

También se debe señalar que en la actualidad las infraestructuras son mucho más numerosas que antes, porque las infraestructuras se producen históricamente. Por ejemplo, no hace mucho tiempo las infraestructuras del internet no existían; la radio y la televisión no han estado presentes siempre; y las infraestructuras de los dispositivos de seguridad ciudadana se han modificado con el transcurrir de la historia.

Adicionalmente en las ciudades pequeñas el tema de la transportación urbana no es tan importante para su funcionamiento, porque probablemente sea suficiente con la vialidad; en una urbe grande será más significativa la transportación o incluso la movi-

lidad. Es más, históricamente se podría afirmar que inicialmente las ciudades solo demandaban infraestructura vial para la tracción animal o la movilidad peatonal; luego es más relevante la infraestructura del transporte -sobre todo cuando aparece el vehículo a motor-, posteriormente el de la movilidad multimodal y en la actualidad la conectividad.

Una ciudad portuaria como Valparaíso necesita una infraestructura diferente a una ciudad turística como Cancún; una centralidad histórica como Guanajuato requiere infraestructuras distintas a las de Cartagena o una ciudad capital como Tegucigalpa demanda servicios diferentes a una ciudad como San Pablo. Las ciudades de altura, como La Paz, requieren una climatización diferente a las del llano, como Santa Cruz, en el mismo país.

En otras palabras: el tamaño, el tipo y el momento histórico de cada ciudad determina las características de las infraestructuras que requiere. No hay, ni debe haber soluciones únicas a realidades diferentes. Pero aún más: las infraestructuras no pueden pensarse aisladas unas de otras; hoy más que nunca están absolutamente relacionadas, a la manera de un enjambre de redes. Además todas las infraestructuras son multifuncionales; por ejemplo, la basura tiene un ciclo claro de producción, recolección disposición final; pero también, sirve para reciclar como compostaje, vidrio o plástico, para generar energía; lo cual quiere decir que los enlaces son múltiples, según cada una de las fases o cada una de sus derivaciones.

Si antes el agua potable se distribuía de manera autónoma de la energía eléctrica y ésta independiente de la telefonía, ahora esto es impensable. Las infraestructuras dejan de ser autónomas y cerradas, para ser abiertas y relacionadas. Ahora los servicios no solamente están vinculados entre sí, formando una verdadera trama integrada de servicios, sino que también los ámbitos socio-territoriales han variado notablemente, al extremo que hoy existe un verdadero *acople de infraestructuras*; que permite entender a la ciudad relacional como un *ensamble* que posibilita unirla, juntarla y ajustarlas (según el DRAE). El ensamble tiene cuatro modalidades: interacción de infraestructuras (ensamble funcional), de territorios (ensamble multinacional), de medios globales (ensamble global) y de base material de existencia de la ciudad (ensamble urbano):

- La interacción múltiple de las distintas infraestructuras conforman una “red de redes” a la manera de un *ensamble funcional*: si en el período anterior la energía eléctrica cumplía esta función, porque era el nodo a partir del cual dependía la climatización de los espacios cerrados, la refrigeración de los productos de primera necesidad, la iluminación interna y externa, la difusión de los medios de comunicación como la radio y la televisión; hoy esa función empieza a desplazarse hacia la telefonía celular. La telefonía celular generó una revolución en el ámbito de las infraestructuras urbanas porque introdujo internet, seguridad a domicilio, lugar de trabajo, cámara de video, telefonía, entretenimiento, gestión del transporte; radio, televisión, periódicos, redes sociales (ciudadanía universal), entre muchas otras más; que fueron de la mano de penetración alcanzada: en el año 2005 la penetración de la telefonía celular fue del 40%, mientras en la actualidad bordea el doble. En otras palabras, se pasa de la electricidad a la telefonía celular, como organizadores del ensamble de las infraestructuras.
- La producción del vínculo entre ámbitos territoriales: locales, nacionales e internacionales, conformando un *ensamble multinacional*. La energía eléctrica en muchos países nació localmente pronto conformó los sistemas nacionales interconectados y luego los internacionales: Ecuador y Perú interactúan; Brasil y Paraguay crean una empresa binacional para la producción de energía eléctrica (Itaipú); y Centro América crea el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) con 6 países. Probablemente el sueño más ambicioso de esta realidad sea la construcción institucional de la iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana<sup>20</sup>.

---

20 Es un proyecto político orientado a crear sólidas bases sobre las cuales se sustenta la integración regional para alcanzar una inserción competitiva, eficiente y equitativa en el contexto de la globalización. IIRSA se sustenta en dos ámbitos de acción: el ordenamiento espacial del territorio regional para la exportación a los mercados globales mediante la infraestructura de energía, transporte

- La revolución científico tecnológica en las comunicaciones y las demandas venidas de una economía internacionalizada permiten crear un *ensamble global* de ciertas infraestructuras vinculadas al internet, al turismo, a las migraciones y a los mercados. El espacio de los flujos se fortalece y las distancias territoriales se reducen, con lo cual las infraestructuras de movilidad-conectividad asumen una función privilegiada.
- La ciudad es el espacio público y el espacio público es el lugar donde se despliegan las infraestructuras, como base material de la urbe, a la manera de una red de redes o de un *ensamble urbano* de las infraestructuras. Es el lugar común donde la gente se encuentra, es el espacio donde las infraestructuras y sus servicios se integran y es el ámbito donde se construye el pensamiento cívico a la manera de una comunidad política.

## Referencias

- Banco Mundial (1991). *Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio 1990*. Washington
- Beck, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Madrid: Paidós.
- Borja, Jordi (1994). *Barcelona un modelo de transformación urbana*. Quito. PGU-HABITAT
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1998). *Local y global*. Madrid: Taurus.
- Carrión, Fernando (ed.) (2001). *La ciudad construida: urbanismo en América Latina*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Carrión, Fernando (2005). *Pobres las ciudades de pobres*. La Paz: OXFAM.
- Castells, Manuel (1999). *La era de la información*. Barcelona: Siglo XXI.
- Choay, Françoise (1970). *El urbanismo, utopías y realidades*. Barcelona: Lumen.
- Cuadrado Roura, Juan y José Fernández (2005). Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad. En Eduardo Rojas (Coord.), *Gobernar las metrópolis*. Washington: BID.
- Gorelik, Adrián (2009). Buenos Aires: el fin de la expansión. En Pedro Pérez (Coord.) (2009). *Buenos Aires, la formación del presente*. Quito: OLACCHI.

---

y telecomunicaciones. Y en segundo lugar, la búsqueda de la convergencia de normas y mecanismos institucionales.

- Putnam, Robert D. (1994). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Robertson, Roland (1992). *Globalization: Social Theory and global culture*. Londres: Sage
- Sassen, Saskia (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Sassen, Saskia y Sujata Patel (1996). Las ciudades de hoy: una nueva frontera. *Era Urbana* 4(1). Quito: PGU.
- Silva, Armando (2008). *Los imaginarios nos habitan*. Quito: OLACCHI / INNOVAR.



# Planeamiento urbano y producción de vivienda en el Perú

---

Ana María Fernández Maldonado<sup>1</sup>

## Introducción

Si bien el contexto demográfico, económico y social en el Perú es muy diferente del que hubo durante la época de la urbanización acelerada, el patrón de crecimiento urbano horizontal de las ciudades peruanas ha cambiado relativamente poco desde aquella época, aunque se ha desacelerado. El reciente auge de la construcción en las ciudades grandes ha producido, sobre todo en Lima, un crecimiento vertical, no planificado ni bien regulado, en las áreas centrales. Sin embargo, los grupos más pobres siguen ocupando terrenos cada vez más alejados, peligrosos y empinados, en lo que se llama “invasión hormiga”. Este patrón de crecimiento informal es insostenible, pues los recursos del gobierno son insuficientes para integrar a estos barrios al resto de la ciudad dotándolos de las necesarias redes de agua y alcantarillado, de electricidad, de escuelas, equipamiento urbano y

---

1 Investigadora Principal en el Departamento de Urbanismo, de la Facultad de Arquitectura, de la Universidad Tecnológica de Delft, en Holanda. Con más de 20 años de experiencia y abundantes publicaciones internacionales en temas de desarrollo urbano en América Latina y Europa, urbanización acelerada, procesos informales de vivienda, incluyendo planificación urbana, políticas de vivienda, estructuras policéntricas y forma urbana, y métodos de análisis comparativos.

espacios públicos adecuados. Es 7.5 veces más económico prevenir la formación de estos asentamientos que construir barrios de manera regular (Bouillon, 2011), es decir dotando a las zonas por urbanizar de redes y servicios antes de proceder a la construcción de viviendas. Este patrón informal de crecimiento es también insostenible para el medio ambiente –por enorme el consumo de tierra que ello implica– y para la sociedad en su conjunto –por las evidentes desventajas de la segregación socio-espacial que éste implica.

Esta situación es común a muchos de los países de la región y de otras regiones del mundo. Las áreas urbanas siguen creciendo desmesuradamente, y en los países con menores recursos, el crecimiento urbano es mayormente informal. Se ha calculado que en 2030 las ciudades ocuparán tres veces más suelo que en el año 2000 (Angel et al., 2011). Ante esta situación, la disciplina del planeamiento urbano tiene un gran desafío: ¿cómo organizar el crecimiento coordinado de las ciudades para mejorar la calidad de vida y evitar la degradación del medio ambiente? Para dar una respuesta a esta pregunta, la producción de vivienda, especialmente para los pobres, y el planeamiento urbano están íntimamente vinculados.

La preocupación del planeamiento urbano por el consumo desmedido de suelo no es nueva. Desde sus orígenes, una de sus preocupaciones centrales ha sido la conducción del crecimiento por medio del control de la forma urbana, la intensidad y/o la densidad de la urbanización, así como la preservación de áreas rurales productivas, sensibles o estratégicas (Chapin, 2012). Muchos países europeos, sobre todo aquéllos densamente poblados como el Reino Unido y los Países Bajos, tienen una larga historia en la gestión del crecimiento de las áreas urbanas, en donde un crecimiento horizontal excesivo se ha considerado perjudicial para la calidad de vida y el medio ambiente. Desde los años 1950, la rápida expansión de los suburbios debido al auge del automóvil se empezó a considerar indeseable aún en países de menor densidad y mayor superficie, como los EE.UU, lo que llevó a la adopción de políticas de gestión del territorio mediante control del crecimiento horizontal. Debido a los nuevos retos medio-ambientales, la tendencia más reciente del planeamiento urbano es el llamado crecimiento inteligente (*smart growth*), que en Europa también se conoce como el término de “ciudad compacta”.

El *smart growth* enfatiza elementos “físico-espaciales”, como la promoción de una urbanización más densa y compacta, la promoción de viviendas asequibles, la preservación de espacios libres dentro y alrededor de las ciudades, la protección de zonas medio-ambientales a riesgo, minimizando el uso del automóvil, la promoción de usos mixtos, el uso de bicicletas, la renovación de antiguas áreas industriales, la mejora del transporte público y el diseño de espacios públicos. Implementar estas medidas implica contar con adecuadas políticas públicas, un gobierno local firme, la activa coordinación entre instituciones y actores urbanos, la creación de consenso entre los actores urbanos, y un compromiso común hacia la gestión del crecimiento (Arku, 2009). Por lo tanto, se puede afirmar que sin un planeamiento urbano eficaz no hay posibilidad de enfrentar los actuales desafíos urbanos relacionados a la sostenibilidad económica, medio-ambiental y social de las ciudades. El planeamiento urbano se constituye como un instrumento clave para la aplicación efectiva de políticas urbanas sostenibles.

La ciudad de Lima, objeto del presente estudio, ha modificado sus tendencias de crecimiento urbano desde los años 1990, como muchas ciudades de la región. Durante los años 1960 y 1970, Lima se hizo conocida en la literatura urbana mundial como la ciudad de las barriadas, principalmente a través de los estudios de Turner (1968; 1977) en revistas académicas anglosajonas. Lima fue presentada como el ejemplo arquetípico de una ciudad del Tercer Mundo, en donde masivos procesos demográficos, de incipiente industrialización y migración del campo a la ciudad produjeron procesos de ocupación del suelo que se tradujeron en una enorme expansión periférica.

Las políticas públicas jugaron un papel preponderante frente a esta expansión urbana de carácter informal.

A pesar de que la planificación de estos asentamientos no ha formado parte de un plan explícito de las ciudades, sí ha habido una respuesta política consistente y coherente al proceso de expansión popular de la ciudad a través de barriadas... La legislación peruana consagró estos hechos de manera pionera el año 1961, en que se estableció claros procedimientos de lo que hasta ahora se llama en el Perú procesos de “saneamiento físico y legal”. (Ramírez Corzo y Riofrio, 2006: 12).

Gracias a estos esfuerzos pioneros por regularizar las áreas informales, la ocupación periférica en Lima fue, si bien masiva, relativamente ordenada a comparación de otras ciudades latinoamericanas.

El nuevo contexto urbano en el Perú se caracteriza por la estabilización demográfica y económica, y por profundas reformas político-económicas de inspiración neoliberal. Las reformas han transformado profundamente al sector vivienda, y tienen como objetivo el convertir a la vivienda en un producto para el mercado. Modeladas bajo el ejemplo de la política de vivienda chilena, las nuevas políticas de vivienda han creado un nuevo sector de vivienda social, que antes no existía. Para los hogares que tiene un ingreso formal para acceder al crédito, se provee de un subsidio a la demanda para facilitar la adquisición de una vivienda en el sector comercial. Para los residentes de asentamientos informales, se ha establecido un programa, COFOPRI, regularizar la propiedad de la tierra en dichos asentamientos, siguiendo las ideas de De Soto (1986; 2002) de considerar a la propiedad como solución a la pobreza.

La reforma ha tenido grandes efectos en las clases medias, pero en los sectores pobres, donde la demanda es más urgente, los efectos son muy limitados, por lo que estos siguen ocupando tierras periféricas. Este patrón de crecimiento desigual no es sostenible ni deseable. La ciudad sigue creciendo y extendiéndose de acuerdo a imperativos económicos privados –sean de sobrevivencia o de ganancia mercantil– que no tienen en cuenta consideraciones de justicia social o de las generaciones futuras.

Ante esta problemática, el objetivo principal de este estudio es el de identificar las tendencias de la producción de viviendas, especialmente para los pobres, en la ciudad de Lima desde la perspectiva del planeamiento urbano. Las preguntas que guían el presente estudio son: ¿cuál es el papel de la producción de vivienda social en el crecimiento urbano actual? ¿Cuáles son las consecuencias para la ciudad de Lima desde la perspectiva del planeamiento urbano?

Para contestar estas preguntas el texto está organizado en seis secciones. La segunda presenta la definición y los principales enfoques de planeamiento urbano en el nuevo contexto político-económico mundial. En este nuevo contexto ¿Cuáles son las tendencias de planeamiento territorial en América Latina, y en el Perú y cuáles sus

efectos en la ciudad? Las secciones 3 y 4 abordan este tema, respectivamente. La sección 5 presenta las características de la producción de vivienda en Lima Metropolitana, y la última sección concluye respondiendo las preguntas que guiaron este estudio.

## **Planeamiento urbano y producción de vivienda**

Hay muchas maneras de definir y de entender el proceso de planeamiento urbano. Cada país tiene una terminología local y una manera particular de entender y practicar el planeamiento, lo que dificulta el diálogo internacional aún dentro de la misma región latinoamericana. Los términos más comunes son Planeamiento, Planificación y Planeación. Más allá, el Planeamiento urbano se puede llamar Planeamiento territorial, Planeamiento espacial y Planeamiento físico, y también Ordenamiento territorial y Acondicionamiento territorial. En este trabajo consideraremos el Planeamiento urbano o territorial, en una concepción amplia, es decir el que va mucho más allá del proceso de elaborar planes urbanos de carácter físico.

El planeamiento urbano ha evolucionado enormemente en términos del contenido de los planes urbanos, el enfoque para su elaboración, y el papel que éste tiene en el proceso de desarrollo urbano. Se pueden distinguir tres grandes etapas. Originalmente, el planeamiento urbano fue concebido como diseño urbano a gran escala, que representaba una situación ideal de urbanismo con énfasis en lo físico-espacial. Arquitectos e ingenieros elaboraban los planes, que generalmente tuvieron una visión de embellecimiento de la ciudad.

Desde los años 1960, se sustituyó éste por un proceso racional de planificación, basado en el método científico. Éste consiste en elaborar un “diagnóstico antes del plan”, es decir un estudio completo de los aspectos físicos, económicos, socio-culturales e institucionales de la ciudad y su región antes de elaborar el plan. La planificación urbana es entendida como un proceso racional de toma de decisiones e intervenciones por técnicos al servicio del gobierno central o local, generalmente convencidos de su propia habilidad y racionalidad en asuntos de planeamiento urbano. También se incluye acá el enfoque

sistémico, que considera a la ciudad como un sistema complejo con gran dinamismo y continuo movimiento. “El modelo racional representa un enfoque totalmente basado en el proceso, con poca consideración a conflictos políticos o al carácter específico del lugar en donde se trabaja” (Fainstein, 2000:452). Se presta mucha atención al plan y a las acciones que se deben tomar para la elaboración de los planes o su aplicación, en lugar de los objetivos específicos que se persiguen.

El nuevo contexto político-económico y el fracaso del planeamiento técnico “desde arriba” han inspirado un nuevos enfoques, que proclaman un rol diferente para el planeamiento y los planificadores. “Los enfoques actuales reconocen el cambio institucional de gobierno a gobernanza (aunque en algunas partes del mundo el planeamiento todavía está centrado en el Estado), un ámbito más amplio del planeamiento que va necesariamente más allá de la gestión de los usos del suelo y la necesidad de considerar cómo se ejecutan los planes”(UN Habitat, 2009:19). Efectivamente, el nuevo contexto político-económico ha producido un cambio gradual pero sustancial del concepto de gobierno a gobernanza. El gráfico 1 muestra como este paso ha significado también un cambio de un planeamiento de tipo normativo (centrado en la zonificación) a uno estratégico, que reconoce la gran influencia del mercado sobre el desarrollo urbano. Hay cambios sustanciales en términos de relaciones de poder y de valores sociales, que determinan una nueva ideología respecto al funcionamiento urbano: el estado como facilitador, el ciudadano como consumidor y la vivienda como producto en el mercado. Aparte de las funciones tradicionales de elaboración de planes y la función normativa o reguladora, el proceso de planeamiento territorial es sobre todo responsable de la promoción del desarrollo urbano, lo que incluye una función redistributiva a través de instrumentos para la captura de plusvalías.

Ante este nuevo contexto, han aparecido nuevos enfoques de planeamiento. Los más conocidos son los enfoques colaborativo, deliberativo y comunicacional (Friedman, 1987; Healey, 1992; Innes, 1996), que enfatizan el papel de los planificadores para coordinar las relaciones y balancear los intereses entre los diversos agentes y actores urbanos. El planeamiento urbano ya no es solo la elaboración

de un plan como producto final para dirigir el futuro desarrollo, sino una herramienta de intervención dentro del proceso de desarrollo urbano. Distinguidos académicos han argumentado a favor de una relación más proactiva con el sector privado, especialmente en ciudades y lugares en rápida transformación. Se suele criticar con el argumento que el énfasis en reemplazar conflictos y antagonismos con la búsqueda de consenso lleva a la despolitización del planeamiento, a un planeamiento apolítico (“*post-politics*”) (Allmendinger y Haughton, 2012) o de neutralidad, y con insuficiente atención a cuestiones de transparencia, responsabilidad y justicia social.

Gráfico N°1  
Cambios sustanciales: de gobierno a gobernanza



Fuente: de Jonge, 2007

Elaboración: Ana María Fernández Maldonado

Su contraposición es el enfoque de la ciudad justa, que considera al planeamiento como un proceso político, y aboga por un modelo de relaciones territoriales basadas en la equidad (Fainstein, 2000). El planeamiento es visto como la búsqueda de la mejor línea de acción para la intervención sistemática en el territorio, tomando en cuenta a los intereses de los diferentes actores urbanos, que cuentan con diferente poder y legitimidad, con diversas lógicas y racionalidades. La participación es un tema crítico en este enfoque, pero los críticos

mencionan que ésta es, en muchos casos, vista principalmente como consulta y no como participación activa en la toma de decisiones (Arnstein, 1969).

Sin embargo, el panorama de la realidad del planeamiento urbano a nivel global es preocupante. El reporte global del programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (UN Habitat, 2009) “*Planning Sustainable Cities*” que evaluó la efectividad del planeamiento urbano para hacer frente a los grandes retos del siglo XXI concluye que los sistemas de planeamiento en muchas partes del mundo han evolucionado muy poco y no están preparados para los nuevos retos urbanos –entre los que destacan la expansión horizontal periférica, la pobreza urbana y los asentamientos informales– y por lo tanto es necesario revisarlos y mejorarlos. Inclusive, debido al carácter elitista del planeamiento urbano en algunas partes del mundo, “se puede afirmar que los mismos gobiernos locales conducen a la exclusión social y territorial como resultado de leyes y reglamentos inadecuados que ellos implantan” (UN Habitat, 2009: 59).

## **Planeamiento urbano en América Latina y efectos en la ciudad**

En América Latina se menciona con frecuencia el carácter deficiente del planeamiento urbano como uno de sus principales problemas. De Mattos (1987) menciona que en los años 1980 el planeamiento urbano en América Latina se caracterizaba por el reduccionismo económico, el formalismo y el “voluntarismo utópico”, por el cual los planificadores tendían a establecer su propia ideología por encima de la de los que tomaban las decisiones políticas. Éste modelo fue difundido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde la década de 1960, que educó a los planificadores de diferentes países de América Latina en las varias escuelas y cursos que organizó. En la práctica, este sistema de planeamiento se mostró muy ineficaz, centralizado y tradicional. No hubo mayor esfuerzo en la implementación de los planes maestros, por lo que éstos no tuvieron gran impacto en las transformaciones de estructura

urbana de las ciudades latinoamericanas, que se extendieron al ritmo de los barrios informales y la especulación inmobiliaria.

A pesar de su falta de eficacia, estos sistemas tradicionales de planeamiento fueron perpetuados por las burocracias locales y las instituciones educativas. “El modelo racional tecnocrático de planificación, del plan maestro o la planificación integral y la zonificación han sido los enfoques más comunes del planeamiento urbano en América Latina, los que no se han ajustado mucho en las últimas décadas, salvo casos excepcionales” (Irazábal, 2009:52).

En su reporte regional para HABITAT Naciones Unidas sobre la situación del planeamiento urbano como preparación al reporte global, Clara Irazábal (2009:22) menciona: “El planeamiento urbano en América Latina y el Caribe ha sido a menudo frustrado por cambios en los órganos de gobierno, la falta de participación electoral, restricciones financieras, desastres naturales y otros retos, que han dado como resultado la fallida implementación de los planes” En muchos casos, sin embargo, el problema va más allá de una fallida implementación, y hasta se comprueba una implementación que va en contra de los mandatos constitucionales con el fin de beneficiar al sector privado, como lo demuestran Crot (2006) para el caso de Buenos Aires, Stiglich (2012) para el caso de Lima, y Rodríguez y Rodríguez (2012) para el caso de Chile.

La consecuencia más visible de la falta de una política de suelo bien establecida ha sido la nueva ola de expansión horizontal que ha caracterizado al crecimiento de las metrópolis latinoamericanas desde los años 1990. Esta vez, las transformaciones espaciales no fueron impulsadas por procesos demográficos como en las décadas precedentes, sino que estuvieron vinculadas a las presiones económicas y culturales de los procesos de globalización. Durante esa década la mayoría de países de la región liberalizó y flexibilizó las políticas económicas para atraer capitales extranjeros. En el campo urbano, esta tendencia, en combinación con medidas favorables para la producción de nuevas viviendas y nuevos barrios generaron confianza de la posibilidad de suficientes beneficios entre inversionistas locales y extranjeros. Ésto, a su vez produjo el resurgimiento del mercado de bienes raíces, aunque a diferentes velocidades según las condiciones locales.

De Mattos (2007) menciona también una cierta tendencia al abandono del planeamiento racionalista, normativo y centralizado, y su reemplazo por un enfoque en el que priman los criterios de “neutralidad”. De este modo, las intervenciones del sector privado se desarrollan con mucha más libertad y autonomía que en épocas precedentes. Ésto, en combinación con el fuerte aumento de la inversión inmobiliaria privada, ha llevado a una aguda intensificación de la mercantilización del desarrollo urbano, una tendencia muy clara en América Latina. Dentro de este contexto, el mercado de vivienda y de tierras cumplen un papel preponderante. El suelo urbano se ve principalmente como una inversión muy rentable y la maximización de su valor de cambio es la principal preocupación. Lo mismo puede decirse de la vivienda, vista como un producto en el mercado, en donde los derechos de propiedad están considerados más importantes que otros derechos. La producción de vivienda se enmarca también dentro de esta lógica mercantilista, cuyo objetivo es principalmente orientar la inversión privada hacia la construcción de vivienda social.

El efecto de esta mercantilización del desarrollo urbano es muy visible en la forma urbana de las ciudades de América Latina: la aparición de nuevos elementos estructurantes en forma de islas o fragmentos mayormente residenciales pero también comerciales y productivos, en donde los barrios cerrados son la novedad más importante. La proliferación de éstos últimos en las ciudades latinoamericanas ha sido producto, no solo de las tendencias de la globalización, sino también del tradicional *laissez-faire* en política urbana, es decir, de la ausencia de una política bien establecida para regular y gestionar el suelo urbano (Crot, 2006). Las reformas económicas y la promoción de la inversión privada fueron las prioridades principales, que condujeron a oportunidades de negocios excepcionalmente favorables para los urbanizadores, que éstos aprovecharon para construir barrios según la demanda específica de los sectores más pudientes, que evidentemente son los que rinden mayor rentabilidad.

Las periferias, que antes eran dominio exclusivo de los barrios informales, han sufrido una gran transformación debido a la aparición de los barrios cerrados, la construcción de proyectos de vivienda para la clase media, y proyectos de vivienda social. Esta modificación de las tendencias territoriales de la polarización (o “ciudad polari-

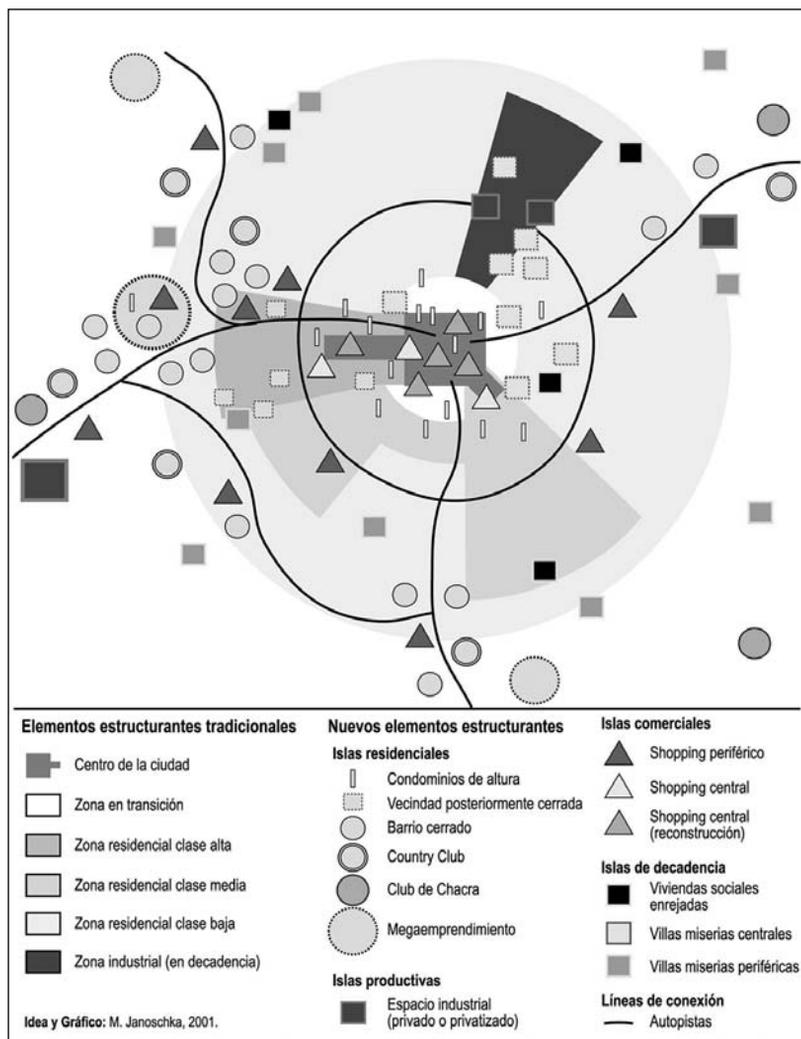
zada”) a la fragmentación (o “ciudad fragmentada”) es el cambio más significativo en la urbanización de América Latina (Borsdorf e Hidalgo, 2010). En base a las transformaciones urbanas en Buenos Aires, Janoschka (2002) hizo un esquema ilustrativo con los tradicionales y nuevos elementos estructurantes, que propuso como el nuevo modelo de la ciudad latinoamericana (ver gráfico N° 2).

Irazábal (2009) concluye que el planeamiento urbano en América Latina tiene un doble reto. Por un lado, establecer y consolidar un planeamiento proactivo entre todos los actores urbanos, para un futuro más sostenible y equitativo, y por el otro la puesta en valor de los actuales asentamientos informales o barrios sub-estándar. Pero para ésto, el planeamiento territorial tiene que superar el carácter normativo y legalista que todavía tiene, en donde coexisten distintas políticas territoriales que se aplican simultáneamente, lo que produce una enorme confusión normativa, una “maraña legal”, difícil de interpretar y por lo tanto de cumplir a cabalidad. Salazar expone para el caso de la planeación en Bogotá, algo que se puede extender a otras ciudades de la región:

Así pues que en estos años, la planeación pasó de ser un debate sobre temas urbanísticos a un asunto puramente jurídico donde los abogados tienen la última palabra. Una vez resuelto el aspecto legal en el trámite de un proyecto (cuánto debe aportar en cargas o cuál norma debe aplicarse para aumentar la edificabilidad), nadie se pregunta si esa obra es conveniente para la ciudad, qué impactos puede acarrear, cuáles obras complementarias requerirá o en fin, cuál planeamiento urbano debe preceder su construcción. (Salazar, 2011:3)

La coordinación entre la planificación sectorial y el planeamiento territorial es, por lo tanto, especialmente necesaria entre el sector de construcción de viviendas y el planeamiento metropolitano, en donde la gestión del suelo debe constituirse como una de las prioridades del planeamiento territorial.

Gráfico N° 2  
 Modelo de la ciudad latinoamericana: de la ciudad polarizada  
 a la aglomeración fragmentada



Fuente: Janoschka, 2002.

## **Planeamiento urbano en Lima y efectos en la ciudad**

La planificación en el Perú “cayó en desgracia” en el gobierno de Fujimori (1990-2000), que cerró el Instituto Nacional de Planificación y otras agencias estatales similares. Esto se dio dentro del contexto de lo que se ha llamado el hipercentralismo, que caracterizó al gobierno de Fujimori, luego de que éste cerrara el congreso en 1992.

Desde 1992 se fue organizando un régimen de Estado caracterizado por la alta concentración de atribuciones en el Poder Ejecutivo. En este esquema, no tiene lugar ninguna forma descentralizada. Más bien, se organizó un singular hipercentralismo. Para imponerlo se anularon todos los avances en la descentralización política y en la desconcentración administrativa realizados a lo largo del siglo XX. (Danmert, 2003:39).

Crot (2006) menciona que en ese periodo el destino de Lima fue conducido por las políticas nacionales, luego de la alienación de la autonomía de los distritos municipales por el gobierno de Fujimori. La imposición de decisiones nacionales sobre los planes de la ciudad no fue, sin embargo, algo nuevo. Riofrío (2010a) recuerda que existe una tradición de presidentes que actúan como alcaldes de Lima que data del siglo XIX y que se explica por el tradicional centralismo peruano. Esta tendencia se profundizó notablemente desde 1992, dando como resultado el abandono de la planificación metropolitana. El hipercentralismo debilitó sistemáticamente a los municipios, recortando competencias –como peaje, registros públicos, transporte, titulación, habilitación urbana– devolviéndolas al gobierno central. Se enfrentó a los municipios provinciales con los distritales. Se anuló el nivel de gobierno regional ofreciendo sus recursos a los municipios, lo que después no se transfirió. Se ofrecieron nuevas competencias a los distritos sin desviar los recursos, por lo que estos debían recurrir al gobierno central para poder ejecutar las funciones (Danmert, 2003). De esta manera se los hizo dependientes mediante relaciones clientelistas.

“A pesar de que los distritos recuperaron su autonomía después de la elección de Alejandro Toledo en el año 2001, la falta de coordinación de políticas territoriales en los diez años anteriores y la inexistente agenda metropolitana han frustrado la planificación urbana

y dejado una marca sobre la organización territorial de la ciudad” (Crot, 2006: 244). Esto explica la falta de visión a largo plazo para el desarrollo de la metrópoli y una sostenida actitud clientelista para llevar a cabo proyectos oportunistas de corto plazo con el objeto de obtener rápidos dividendos políticos.

El abandono de la planificación en los 1990, por otro lado, no causó mayor conmoción entre la clase política y la élite económica, que consideraba negativamente a la planificación por su asociación con ideas socialistas e intervencionistas.

La planificación recupera su buen nombre en el Perú, en parte como efecto de una maña semántica, pues ahora viene acompañada del adjetivo “estratégica”, redundancia que, sin embargo, la deja ideológicamente limpia. Hoy también la planificación se implementa de abajo para arriba, desde municipalidades, regiones, entidades públicas y ministerios, proceso que favorece la aceptación y el realismo porque la vincula estrechamente con la eficacia administrativa. (Webb, 2009:16).

A pesar de esta “nueva cara”, el sistema de planeamiento territorial en el Perú sigue siendo muy formalista y normativo, presenta graves problemas de implementación, o simplemente carece de los instrumentos de gestión del desarrollo urbano que manda la ley. La tabla N° 1 muestra las deficiencias en términos de éstos en las 1,834 municipalidades provinciales y distritales a nivel nacional, en donde la gran mayoría carece de planes de acondicionamiento territorial o de desarrollo urbano, respectivamente. Inclusive la misma Lima Metropolitana carecía en 2011 de un Plan Metropolitano de Desarrollo válido, pues el anterior caducó en el 2010, y la autoridades metropolitanas no hicieron ningún esfuerzo por elaborar uno nuevo, lo que sugiere el limitado papel concedido al planeamiento urbano por las mismas autoridades que según la ley están encargadas de elaborar los planes.

En el caso de Lima, los gobiernos locales pasan muchas normas jurídicas, ordenanzas y estrictos códigos de construcción, pero hay pocos resultados concretos de la consecución de los fines y objetivos propuestos (García, 2009), con raras excepciones. Las autoridades municipales no tienen la capacidad y legitimidad suficiente para controlar el cumplimiento de las normas locales. Por ejemplo, la orde-

nanza 690 del Consejo Metropolitano (2004) que prohíbe las rejas y barreras que obstruyen el libre acceso a la vía pública que surgieron durante la década de 1990, prácticamente no se ha implementado. El problema persiste pues muy pocos distritos han hecho esfuerzos para hacer cumplir esta norma legal (Plöger, 2010).

Tabla N° 1  
Déficit de planeamiento urbano a nivel nacional

	Número	Proporción
Municipalidades Distritales sin Planes Urbanos	1,302	82%
Municipalidades Provinciales sin Planes de Acondicionamiento Territorial	127	65%

Fuente: Ministerio de Vivienda, 2011.

Formalmente el planeamiento urbano en el Perú es función tanto de los gobiernos municipales (provinciales y distritales) como del gobierno central a través del Vice Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en donde Vivienda y Urbanismo tienen similar estructura organizativa (ver gráfico N° 3). Los primeros elaboran los planes de desarrollo y ordenanzas municipales, pero el gobierno central elabora políticas y normas que tienen gran impacto en la expansión territorial y el funcionamiento de la ciudad.

El Ministerio de Vivienda (2006) reconoce que una de las características de la gestión urbana en el Perú es la intervención aislada y hasta contradictoria de los sectores públicos en los procesos urbanos. Las autoridades de vivienda suelen tener visiones sectoriales del problema de la vivienda, que es visto como un problema cuantitativo: el reto es el de bajar los déficit de vivienda, un reto que debe abordarse a través de políticas nacionales y medios técnicos. Por lo general, las autoridades del gobierno central comparten la visión del sector privado de que los gobiernos locales son fuente de conflictos y obstáculos, más que el órgano encargado de planificar y orientar el crecimiento y desarrollo de las ciudades a nivel local y metropolitano. De esta manera restan legitimidad de los gobiernos locales.

Por otro lado, la enorme fragmentación política de la metrópoli limeña –entre Lima y Callao existen 51 municipios diferentes

que tienen una gran desigualdad en sus capacidades fiscales y administrativas– lleva a grandes problemas de gestión y coordinación. Existe una frecuente confusión en la identificación de competencias en todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local), evidente en importantes sectores urbanos como el transporte y la vivienda (García, 2009). Lo que finalmente ocurre es que el nivel nacional se adelanta y pone en práctica políticas y programas sectoriales sin consultar a los niveles inferiores de la administración. Por ejemplo, el gobierno de “Toledo intervino activamente en el urbanismo de Lima con su política de vivienda. El Ministerio de Vivienda, presionó a las municipalidades para que aprobaran numerosos expedientes del Fondo Mivivienda, sin un estudio minucioso o enfrentando los planes urbanísticos del municipio” (Riofrío, 2010b: 76).

Gráfico N° 3  
Organigrama del Vice Ministerio de Vivienda y Urbanismo



Fuente: <http://www.vivienda.gob.pe/>

Todos estos problemas están asociados a la debilidad institucional y las características del planeamiento territorial en el Perú. Aunque las raíces institucionales de la deficiente gobernanza en el

Perú escapan al tema de este estudio, se puede mencionar el desorden institucional creado por una estructura administrativo confusa que debilita la transparencia y la rendición de cuentas; la formulación de políticas incoherentes, controles débiles del gobierno central, y aún más débiles del gobierno local (World Bank, 2001). Estos procesos fueron profundizados por “la descomposición progresiva de las instituciones democráticas peruanas (producidas) entre la toma de posesión presidencial de Alberto Fujimori en julio de 1990 y el anuncio de su licencia el 16 de septiembre de 2000” (Crot, 2002: 141).

Es cierto que ha habido grandes mejoras en términos de capacidad institucional desde 2001, pero muchos de estos problemas siguen siendo parte de la cultura local y por lo tanto son difíciles de erradicar. La debilidad de las instituciones peruanas y su poca legitimidad explican importantes problemas urbanos, como la magnitud del proceso de apropiación informal de tierras periféricas por grupos de menores ingresos, así como la insignificante influencia de los planes en orientar y regular el crecimiento urbano (Plöger, 2010).

La Ley de Municipalidades de 2003 intentó mejorar la coordinación entre las intervenciones del sector vivienda y el planeamiento urbano, otorgando responsabilidades para la planificación y gestión de la vivienda a las autoridades municipales (distritales). Sin embargo, debido a la debilidad de los gobiernos locales y la falta de una cultura de planeamiento en las municipalidades, este mandato apenas se ha cumplido.

La ausencia de una política urbana articulada que oriente y ordene el desarrollo metropolitano ha sido denunciada repetidamente por los investigadores locales (Calderón, 2009a; Joseph, 2009). “El Estado –gobierno central y municipios por igual– ha renunciado en la práctica a su rol de planificador y orientador de la expansión urbana”. (Ramírez Corzo and Riofrío, 2006: 54). “En la práctica, los gobiernos locales carecen de herramientas para orientar el crecimiento de las ciudades. Sus funciones, se limitan a la autorización de nuevos barrios en la ciudad formal, carecen de control y gestión de tierras públicas...” (Calderón, 2009a: 49).

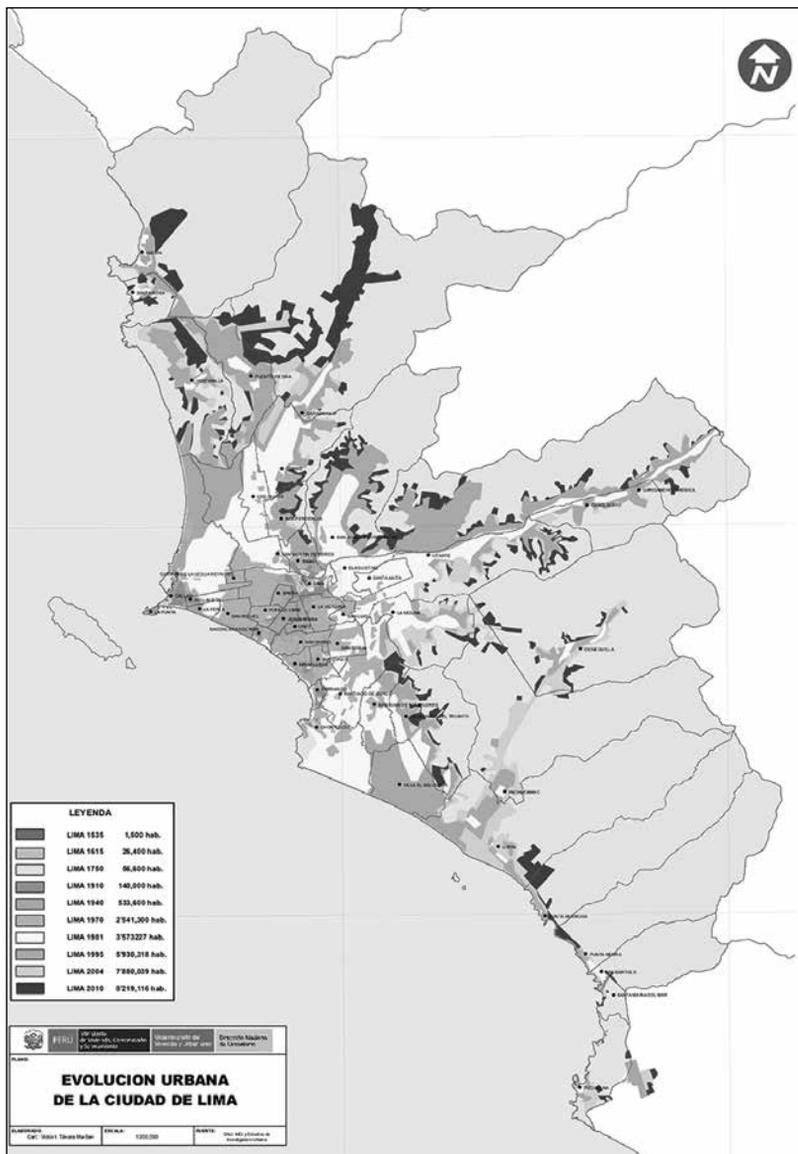
Frente a estas limitaciones del planeamiento territorial, la ciudad se desarrolla según las tendencias propias de la urbanización formal e informal. La mencionada mercantilización del suelo urbano

y la escasez de tierras periféricas han modificado dichas tendencias en las últimas décadas. En el caso del desarrollo urbano formal, el auge de la construcción de viviendas ha llevado a la densificación de las áreas centrales de Lima. Tanto los proyectos de vivienda social como comercial se ubicaron inicialmente en los distritos tradicionales de clase media. Actualmente, los proyectos se ubican en distritos centrales populares, antiguas zonas industriales, e incluso antiguos terrenos militares, y más recientemente en los distritos de los conos (Fernández-Maldonado y Bredenoord, 2010). Estas tendencias hacia la densificación de áreas centrales parecen muy auspiciosas, pues parten de un cambio de mentalidad hacia la vivienda multifamiliar, que es un paso en la dirección correcta en términos de sostenibilidad. En este sentido, Lima Metropolitana es singular, pues la expansión urbana formal no se ha situado en la periferia ni ha resultado en la proliferación de barrios cerrados periféricos, como ha sucedido en muchas otras metrópolis latinoamericanas.

La mercantilización del suelo se ha extendido a la periferia, pero para los más pobres. Se han multiplicado las inmobiliarias informales y semi-informales en los distritos más periféricos, como Carabaylo, Lurín y Puente Piedra, que muchas veces estafan a quienes quieren comprar terrenos para construir viviendas. Las autoridades locales suelen multar a estas inmobiliarias, pero poco pueden hacer, pues en algunos casos, como en Carabaylo, el distrito no cuenta con planos de zonificación ni límites definidos (Salazar, 2007), lo que da cuenta de las enormes diferencias en las capacidades de los gobiernos locales, aún en la misma capital de la república.

Por otro lado, desde los años 1990, los barrios más pobres se ubican en colinas escarpadas y lugares peligrosos, en donde será casi imposible extender los servicios urbanos (Ramírez Corzo y Riofrío, 2006). La localización de la expansión urbana más reciente se puede ver en un mapa oficial de la Municipalidad Metropolitana (Gráfico N° 4), que muestra la evolución de crecimiento de Lima desde 1995. Las áreas ocupadas en el periodo más reciente (2004-2010) se muestran en color rojo oscuro. A excepción de las expansiones en la zona norte de Lima, la mayoría son desarrollos urbanos aislados ubicados en las partes altas de las quebradas existentes y ocupados por asentamientos informales. Comparando el período 2004-2010 (seis años)

Gráfico N° 4  
Expansión urbana de Lima 1995-2010



Fuente: [http://fenix.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/mapas/LIMA\\_EVOLUCION.pdf](http://fenix.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/mapas/LIMA_EVOLUCION.pdf)

con el periodo de 1995 a 2004 (nueve años) (en color rosado), se aprecia que en ambos aproximadamente la misma área ha sido ocupada. Esto significa que el patrón habitual de consumo horizontal de suelo en Lima no se ha modificado en gran medida, e inclusive se ha incrementado en el periodo reciente.

Por otro lado, Lima Metropolitana es mucho más extendida que lo que se muestra en el mapa habitual, como el del Gráfico N° 4. Incluye también antiguos y nuevos asentamientos, mayormente informales, que se han ubicado a lo largo de la carretera Panamericana, tanto hacia el Norte como hacia el Sur, y hacia el este a lo largo de la carretera Central. Asentamientos recientemente formados a lo largo de la Panamericana Sur forman un corredor serpentino sin ninguna calidad, orden, sistema o equilibrio, producto de ocupaciones ilegales de tierra y sin un carácter urbano.

Hasta hace poco, el planeamiento urbano ha ignorado por completo estos procesos urbanos. Existen, sin embargo, tendencias auspiciosas en ciertos aspectos del planeamiento urbano de Lima a nivel metropolitano, que tienden al reforzamiento de un enfoque de equidad y justicia social. El nuevo gobierno metropolitano instalado en 2011 parece dispuesto a corregir muchos de los graves problemas mencionados anteriormente, pero revertir más de 20 años de desorden administrativo, corrupción y prácticas de gestión clientelistas no es una tarea fácil, que provoca frecuentes conflictos de poder provenientes de grupos que luchan por mantener el statu quo, lo que dificulta la gestión urbana.

Para la elaboración del nuevo Plan Regional de Desarrollo de Lima Metropolitana 2012-2025, se eligió como Comisionado Especial a un especialista en gobernanza, Henry Pease. El Plan, aprobado por el Concejo en febrero del 2013, se elaboró con la participación de 18.256 actores sociales y políticos, provenientes de instituciones públicas, privadas, organizaciones sociales, empresariales, vecinales y religiosas, reunidos las diferentes zonas de Lima: Lima Centro, Norte, Sur, Este y Callao. El grupo temático de Crecimiento Urbano, Vivienda y Servicios Urbanos trabajó durante seis meses para elaborar una visión compartida y estratégica para el crecimiento urbano, la vivienda y los servicios a través de 56 Mesas de Diálogo en los distritos, cuatro entre distritos eventos, encuestas y grupos de enfoque

(Municipalidad de Lima, 2012). El carácter participativo en la elaboración del Plan Regional ha sido un paso en la dirección correcta en términos de equidad y sostenibilidad, que ahora tiene que pasar la prueba de la implementación.

## Producción de vivienda en Lima Metropolitana

Perú cuenta con un gran déficit de vivienda, el tercero más grande de América Latina, después de Nicaragua y Bolivia (Bouillon, 2012). El reto habitacional está asociado a los déficits en provisión de servicios urbanos, pues la mayor parte de éste es un déficit cualitativo que tiene su origen en la urbanización informal. Las cifras del Censo de Población y Vivienda 2007 (INEI, 2008) muestran que el déficit total de viviendas aumentó un 82% desde el censo anterior (1993), hasta 1.86 millones de hogares a nivel nacional. La tabla N° 2 muestra que el déficit cuantitativo se redujo ligeramente, pero el déficit cualitativo aumentó en un 135% en el periodo intercensal, lo que sugiere la enorme importancia de la llamada autoconstrucción. Dentro del Perú, 26 por ciento del déficit se concentra en Lima (Rojas, 2011).

Tabla N° 2  
Déficit de vivienda del Perú según el censo nacional de 1993 y 2007

	Déficit cuantitativo	Déficit cualitativo	Total
1993 Census	397,756	624,427	1,022,183
2007 Census	389,745	1,470,947	1,860,692

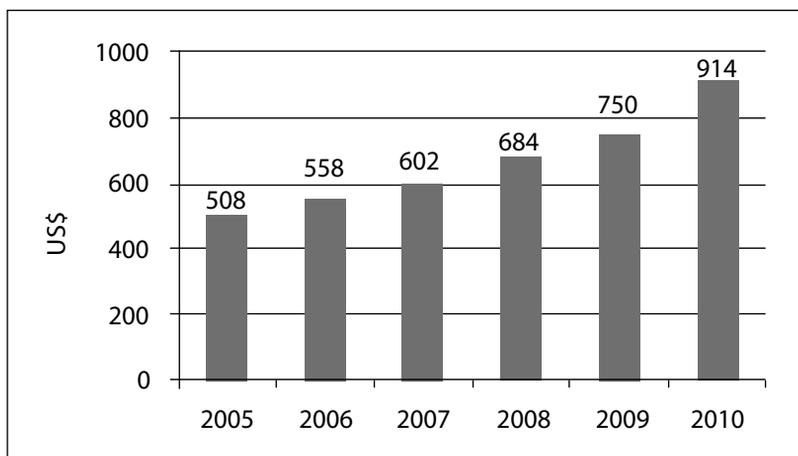
Fuente: Rojas, 2011; INEI, 2008.

Al igual que en otras grandes ciudades de América Latina, la tasa de crecimiento poblacional de Lima disminuyó considerablemente después de la década de 1970, aunque en menor medida que en otros países de la región. Sin embargo, el incremento del número de jóvenes en edad de formación de nuevos hogares dio lugar a una alta demanda de vivienda. Orrego (2013) ha calculado que el número

de hogares en Lima Metropolitana y el Callao se incrementó en un 25% entre 2004 y 2011, pasando de 1.85 millones en 2004 a 2.31 millones en 2011. Ante este notable aumento del número de hogares en Lima Metropolitana uno se pregunta ¿Qué ha pasado con la producción de vivienda?

Lima es actualmente objeto de un notable auge de la construcción, impulsado por las políticas de vivienda que se implementaron durante el gobierno de Toledo (2001-2006), y alimentado por un contexto económico favorable sin precedentes en la vida nacional. La tasa promedio de crecimiento anual (en porcentaje del PIB) ha sido de 7% anual durante ocho años, más alta que la de cualquier otro país en América Latina, excepto Panamá, que es mucho más pequeño (The Economist, 2013). Consecuentemente, ha habido un visible aumento del ingreso promedio por familia en el Perú, y especialmente en Lima (ver gráfico N° 5). Las tasas de pobreza comenzaron a descender moderadamente durante el gobierno de Toledo, y un poco más rápidamente durante la administración de García (2006-2011), tendencia que ha continuado durante el presente gobierno.

Gráfico N° 5  
Ingreso promedio mensual por familia en Lima  
en dólares norteamericanos, 2005-2010



Fuente: Dongo-Soria, 2012

La política de vivienda social implementada durante el gobierno de Toledo siguió casi al pie de la letra las recomendaciones de los organismos internacionales, y está fuertemente orientada hacia la creación de mecanismos financieros para facilitar la adquisición de viviendas nuevas. La implementación de estas políticas se hizo a través del Planes Nacionales de Vivienda (PNV), inicialmente para el período 2003-2007, que establecieron diferentes programas para promover la construcción de nuevas viviendas para los distintos sectores socioeconómicos que no podían comprar una casa a través de los bancos comerciales.

En este esquema Ahorro-Bono-Crédito (ABC), el sector privado se encarga de la producción de vivienda asequible, mientras que el estado proporciona subsidios directos para atender la demanda de los grupos de menores ingresos. Subsidios habitacionales directos fueron creados (el Bono Familiar Habitacional) para apoyar la demanda de los más pobres (Fernández-Maldonado y Bredenoord, 2010).

El Fondo Mivivienda (FMV) y Banmat se convirtieron en las principales instituciones del sector de la vivienda social, en donde FMV tiene ofrece dos modalidades para la adquisición de una vivienda, el crédito Mivivienda, para la clase media y Techo Propio, para grupos menos afluentes. FMV organiza la producción de vivienda social a través de los bancos comerciales, en las que el Estado subsidia la tasa de interés bajo el nivel del mercado. Banmat, cerrado por prácticas de corrupción durante el gobierno de García, estuvo a cargo de la producción de vivienda para aquéllos que no califican para un crédito bancario, ofreciendo créditos públicos para viviendas nuevas y para actividades de autoconstrucción.

El gobierno organiza el proceso de producción de viviendas sociales a través del Ministerio de Vivienda, pero las empresas de construcción privadas son el motor del sistema, las que organizan las actividades en la mayor parte de las fases de la producción de nuevas viviendas. El director de Mivivienda especificó las funciones de los sectores público y privado en cada fase de la cadena de producción de viviendas sociales (ver tabla N° 3). La lista de actividades da cuenta que la producción de viviendas tiene una perspectiva de proyecto arquitectónico pero no urbanístico, pues no se menciona para nada los aspectos urbanos referidos a los proyectos de vivienda social (como

conexión a las redes, pistas y veredas, integración con barrios vecinos y el resto de la ciudad, etc.). Esta perspectiva de proyecto y no de ciudad no solo sugiere problemas de fondo de descoordinación entre el gobierno central (encargado de la política de vivienda) y el metropolitano (encargado del planeamiento territorial), sino, lo que es más serio aún, sugiere que el gobierno central (a través de Mivivienda) comparte con el sector privado la visión anti-ciudad que caracteriza el desarrollo reciente de la producción de viviendas.

Tabla N° 3  
Fases de la producción de proyectos de vivienda social  
y el sector responsable de su aplicación (en gris)

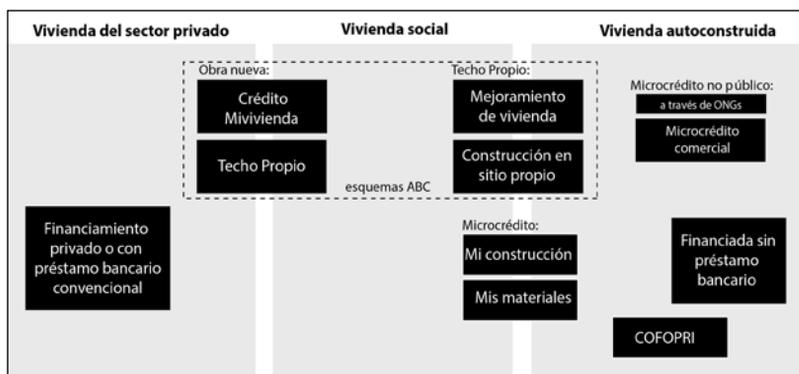
Fase	Sector público			Sector privado		
Propiedad del terreno						
Elaboración del proyecto						
Financiamiento al constructor						
Construcción						
Riesgos operacionales						
Comercialización						
Financiamiento al comprador						
Riesgo financiero						
Subsidio						

Fuente: Rojas, 2011:17.

Las nuevas políticas de vivienda significaron la emergencia de un nuevo sector de producción de viviendas, el de la vivienda social. Antes existía solo la producción de vivienda comercial y la producción (informal) por autoconstrucción. El gráfico N° 6 muestra cómo se organiza la producción de vivienda en el Perú desde las modificaciones de la política de vivienda (en agosto de 2012) entre los tres agentes principales: el sector privado, el Estado, y los propios residentes a través de la autoconstrucción. Hay cuatro tipos de intervención del Estado para la producción/mejoramiento de la vivienda: (a) suministro de nuevas viviendas mediante el esquemas ABC, (b) mejoramiento de la vivienda o construcción de una unidad de vivienda (en lotes de áreas informales) con esquemas de ABC, (c) programas de

micro-finanzas (en sustitución de Banmat) de asistencia a las familias que no pueden obtener hipotecas comerciales, y (d) legalización de la propiedad de la tierra. Esta última se realiza a través de COFOPRI, cuyo impacto en términos de vivienda es muy limitado, ya que no ofrece ventajas para el acceso al crédito formal entre los beneficiarios. COFOPRI proporciona solo títulos, y no está vinculado al mejoramiento de barrios o de vivienda.

Gráfico No 6  
Financiación de la producción de vivienda en el Perú



Elaboración: Ana María Fernández Maldonado

Estos procesos –crecimiento económico, nuevas políticas y programas de vivienda, una mayor disponibilidad de créditos para vivienda, y fondos públicos para subsidios– dieron un impulso incuestionable al sector de construcción de viviendas, en el contexto de la demanda contenida. El proceso inicial produjo un “efecto de rebote” y se convirtió en un catalizador de las actividades de la construcción en general, empujando a la baja los precios de la propiedad y permitiendo la redirección de capitales privados a la construcción de viviendas para segmentos de ingresos que antes se consideraban no rentables. Calderón (2009b) menciona como efectos positivos de estas políticas: (a) una mayor oferta de vivienda, (b) la reducción de los precios de la propiedad, (c) el crecimiento del mercado hipotecario, y (d) la “re población” del centro de Lima un espacio adicional residencial de la clase media. Actualmente, el sector de la construc-

ción es uno de los pilares de la economía peruana, cuyo crecimiento incrementó la disponibilidad de los recursos públicos y privados. De esta manera, un círculo económico virtuoso fue creado a través de las políticas de vivienda social.

Sin embargo, el auge de la construcción de viviendas multifamiliares en áreas centrales conlleva muchos problemas para la ciudad, pues la perspectiva del sector construcción es pensando solo en el proyecto mismo, más no en el barrio, el distrito y la ciudad. “Y lo ve como un artefacto, como un objeto, más que como un trozo de ciudad. Eso me parece ignorancia pura. Verdaderamente la ciudad no existe, emergen estos objetos autistas, maximalizados en su aprovechamiento del suelo” (Ortiz de Zevallos, 2010:39). Tokeshi y Zolezzi (2006) mencionan cómo el proyecto de renovación urbana en la antigua zona industrial de la avenida Argentina, que por su extensión representaba la posibilidad de producción de más de 100.000 viviendas, finalmente se parceló y se desarrolló sin un proyecto integral que diera atención a los espacios urbanos y la calidad de vida del barrio y del distrito.

Evidentemente, existen fuertes críticas locales a la política de vivienda social. Varios investigadores sostienen que las nuevas políticas de vivienda no han sido diseñadas para satisfacer las necesidades de vivienda de grupos de ingresos más bajos, sino que tiene una lógica meramente económica.

Las políticas de vivienda, que no pretendían encarar problemas de calidad de vida, ni de redistribución de riqueza y bienestar, formaron parte, más bien, de una política más general de la actividad de la construcción marcada por la lógica de las frías cifras de conformación del producto bruto interno antes que por una preocupación auténtica en la atención del déficit habitacional en el país. (Tokeshi y Zolezzi, 2006: 395).

Ellas fueron concebidas como el núcleo de un programa económico dirigido a apoyar a los sectores financieros y de la construcción, que en el 2001 todavía sufrían los estragos de la crisis económica del año 1998. Apoyar a la industria de la construcción se consideró necesario para reducir el desempleo y reactivar la economía local. El hecho de que esta política se diseñó en estrecha consulta

con la CONFIEP (Federación Peruana de Empresarios) y CAPECO (Cámara Peruana de la Construcción), que representan a las grandes compañías constructoras, y no con las autoridades locales, que tienen jurisdicción sobre el territorio y están a cargo de los permisos de construcción y usos del suelo, sugiere fuertemente la prioridad de la economía sobre la vivienda o la ciudad.

A través de CONFIEP y CAPECO, el sector privado hizo varias demandas para garantizar suficiente rentabilidad para el sector de la construcción, y menores riesgos para el sector financiero. En la necesidad de activar la economía en su conjunto, muchas de estas demandas se concedieron. Las normas de construcción fueron relajadas para permitir una reducción de los costes de producción de las nuevas viviendas en zonas “aceptables” (centrales) de la ciudad (Calderón, 2009b). Asimismo, el gobierno renunció al pago del Impuesto General a las Ventas (IVA) para viviendas de hasta US\$ 30.000 (en dicho momento aproximadamente 18%).

El Fondo (Mivivienda) ha sido un subsidio público a la clase media, al capital constructor y al capital financiero; complementado con la flexibilización de las normas, con el objetivo de bajar los precios de los inmuebles. Un esquema de asociación público-privado que demuestra la imposibilidad de la fórmula *el mercado como solución* (Calderón, 2009b:164, énfasis en el original).

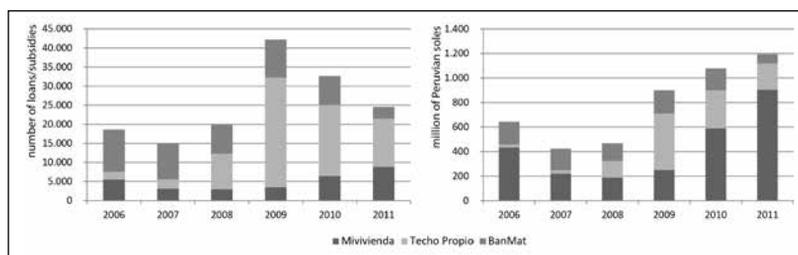
Una segunda fuente de críticas locales se refiere a los pobres resultados concretos de la política de vivienda. El número de viviendas construidas a través de estas políticas durante los dos primeros periodos de gobierno sigue siendo muy bajo en relación con el enorme déficit habitacional existente. El número de viviendas construidas anualmente ni siquiera cubre el déficit anual generado por la formación de nuevos hogares, de 91.000 nuevas viviendas. Además, los beneficiarios han sido principalmente los grupos de ingresos medios, que no son los que están en mayor urgencia (Fernández-Maldonado y Bredenoord, 2010).

Durante los 5 años del gobierno de Toledo (2001-2006) se construyeron 33.000 unidades para estratos medios (a través de Mivivienda) y solo 6.000 para estratos pobres (a través de Techo Propio). El énfasis era en vivienda nueva y hubo un gran descuido del déficit

cuantitativo, en donde la autoconstrucción se presentaba como un “delito urbano”. Tokeshi y Zolezzi (2006) examinaron las metas y compararon los logros de la política de vivienda según el PNV 2003-2007 y concluyeron que sus resultados fueron magros en todos los rubros, no llegando ni al 7% en algunos de ellos, aunque las cifras a nivel macro dieran la impresión de lo contrario.

El gobierno de García (2006-2011) empezó con intenciones de revertir la preferencia por los estratos medios y una mayor atención al déficit cualitativo. Al final del periodo se observó que el favoritismo hacia los estratos medios disminuyó sólo durante la primera mitad del periodo, pero aumentó durante la segunda mitad. El gráfico N° 7 muestra el número de créditos concedidos y los montos que éstos representan en las tres modalidades de la vivienda social durante el gobierno de García (2006-2011), ilustrando la reducción de los créditos para grupos e menores ingresos (Techo Propio y Banmat) en los últimos años, y el peso del crédito Mivivienda (para grupos de estratos medios) en el total de los montos. Banmat, encargado de la vivienda de los más pobres, fue objeto de escándalos de corrupción y clientelismo durante este periodo, que llevaron a su bancarrota y cierre en agosto del 2012.

Gráfico N° 7  
Número de créditos de la vivienda social en el Perú,  
y los montos que representan, 2006-2011



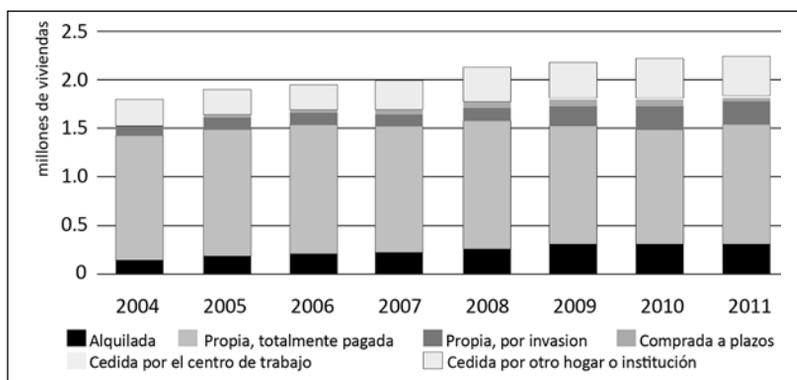
Fuente: Ministerio de Vivienda, 2012.

Elaboración: Ana María Fernández Maldonado

El estudio de Orrego (2013), basado en la Encuesta Nacional de Hogares, sobre la tenencia de la vivienda en el Perú da cuenta que en Lima Metropolitana en el periodo 2004-2011 “la participación de

viviendas propias por invasión subió de 3 por ciento a 11 por ciento, la de viviendas cedidas por otro hogar [los alojados] subió de 15 por ciento a 19 por ciento, y la de viviendas alquiladas se incrementó de 11 por ciento a 15 por ciento en el mismo periodo. Curiosamente, el porcentaje de viviendas compradas a plazos ha mantenido su participación casi inalterable en el periodo de análisis” (2013:46) (ver gráfico N° 8). Esto significa que a pesar de lo financiado y construido a través de Mivivienda, la política de vivienda no ha aliviado la situación de la vivienda en Lima.

Gráfico N° 8  
Tenencia de la vivienda en hogares de Lima Metropolitana y Callao



Fuente: Orrego, 2013.

Los niveles existentes de pobreza urbana y la preferencia de las grandes empresas constructoras hacia los hogares de ingresos medios explican en parte la dificultad de remontar los déficits de vivienda: “el origen del problema de la vivienda en el Perú se encuentra en condiciones de baja asequibilidad y un desajuste entre la demanda existente y la oferta disponible, mas no en la falta de actividad de la construcción”(UN Habitat, 2008:4). Que los promotores inmobiliarios e instituciones financieras del sector privado formal satisfagan sólo un segmento de la demanda de vivienda es un fenómeno muy común en los países en desarrollo, que es difícil de superar (Ferguson y Navarrete, 2003), como es el caso de Perú.

En el fondo, el problema de la vivienda tanto social como formal es también un problema de suelo. Después de más de 10 años del auge de la construcción de viviendas en Lima, los terrenos en áreas centrales son muy escasos, de propiedad privada y cada vez más caros, lo que encarece la construcción. “El negocio de la densificación” de las áreas centrales está llegando a su fin y las grandes empresas constructoras no encuentran la manera de hacerlo extensivo a las zonas de bajos ingresos (Riofrío, 2010b). En las áreas periféricas la mayoría de los terrenos son de propiedad de comunidades campesinas, pero ni las municipalidades ni el Ministerio de Vivienda han buscado convenios o contratos con las comunidades (Cabrera y Riofrío, 2010). La problemática del suelo está encareciendo enormemente los precios de las viviendas, por lo que se habla de la existencia de una burbuja inmobiliaria. El precio por metro cuadrado para apartamentos en los distritos más caros de Lima se ha duplicado en soles constantes (y casi se ha triplicado en dólares) desde el año 2007 (The Economist, 2013).

## **Conclusión: ¿qué papel para la producción de vivienda social?**

Las secciones anteriores han mostrado las serias limitaciones del sistema de planeamiento urbano en el Perú, debido a una historia de debilidad y poca legitimidad de las instituciones de gobierno. A consecuencia esto, y a pesar de esfuerzos recientes de elaborar un plan de desarrollo con un enfoque de equidad a nivel de Lima Metropolitana, el tipo tradicional, formalista del planeamiento urbano se mantiene en la mayoría de instancias de gobierno. Esto ha impedido implementar una visión clara y una política eficaz para orientar el crecimiento y desarrollo de las ciudades. Esta ausencia produce ciudades que siguen creciendo a dos velocidades. A pesar de la intensificación del uso del suelo en áreas centrales en la producción formal de viviendas en las ciudades grandes, los hogares más pobres siguen con las prácticas habituales de autoconstrucción ocupando tierras periféricas.

Desde 2003, la ciudad de Lima ha experimentado una intensificación aguda de desarrollo inmobiliario urbano que ha producido una gran transformación urbana, y la rápida densificación de las zonas céntricas, lo que ha traído nuevos problemas urbanísticos. La mercantilización de la producción de viviendas ha llevado a la tendencia generalizada de ver el proceso de producción de viviendas, tanto sociales como del sector privado, en términos de proyectos comerciales y sin consideración a su efectos urbanísticos y de calidad de vida. Por otro lado, la falta de previsión y la débil regulación del proceso de construcción en altura está provocando graves conflictos en el espacio urbano,

Ante la ausencia una política bien establecida de crecimiento urbano a nivel metropolitano, las políticas nacionales de vivienda han sido tradicionalmente las que más influencia han tenido en el crecimiento urbano de Lima, ya sea promoviendo la expansión informal periférica, o, más recientemente, la intensificación del uso del suelo para fines residenciales en las áreas centrales. Es importante recalcar que estos dos efectos no fueron objetivos de estas políticas sino más bien productos no intencionales de estas políticas.

La producción de vivienda social cumple un papel importante en el acceso a la vivienda en Lima, de mediación entre la producción exclusivamente comercial de viviendas, inasequible para la mayoría, y la autoconstrucción informal. Sin ella, miles de hogares serían incapaces de obtener una casa propia. Sin embargo, ella adolece de varios problemas. Primero, su poca eficacia frente a los altos déficits de vivienda: el número de viviendas construidas anualmente en el Perú no alcanza para dotar de vivienda adecuada a los nuevos hogares. Segundo, la visión de las autoridades del problema de la vivienda como un problema cuantitativo y aislado del problema de la ciudad en su conjunto, y por lo tanto sin coordinación ni conexión con el desarrollo urbano local.

Finalmente, las tendencias de la oferta de viviendas sociales –dirigidas principalmente a atender la demanda de los hogares de ingresos medios y medio bajos– sugieren que la política de vivienda prioriza los objetivos de crecimiento económico sobre los de vivienda propiamente dichos. Esto se refuerza por varias indicaciones de la existencia de una visión compartida sobre el problema de la vivienda

entre los funcionarios del gobierno central encargados del sector vivienda y del sector privado de la construcción, que ha sido el “niño mimado” del gobierno, que se presenta a sí mismo como un pilar importante de la economía nacional. En las estadísticas oficiales no es fácil encontrar cifras del número de viviendas nuevas construidas anualmente en las tres modalidades, comercial, social y autoconstrucción de producción de vivienda. Es, sin embargo, muy fácil encontrar estadísticas e indicadores que muestran la importancia del sector construcción en la actividad económica y el empleo.

Planear la ciudad con suficiente atención a su organización territorial, con un papel suficientemente importante y específico para la vivienda social, es uno de los retos más importantes para el desarrollo sostenible de las ciudades en el Perú, tanto en términos económicos, como sociales y medio-ambientales. En el caso de la producción comercial de vivienda, priorizar la función de promoción del desarrollo urbano sobre la función de elaboración de planes y normatividad legal de las actividades urbanas es un paso necesario para llegar a un sistema de planeamiento maduro, con un papel importante pero regulado para el sector privado. Una efectiva coordinación entre las políticas de vivienda y el planeamiento territorial, también requiere superar la idea de que el problema de la vivienda se resuelve construyendo un cierto número de viviendas por año. Existe un animado debate sobre la vivienda en Lima. Existen buenas intenciones e iniciativas para mejorar la situación urbana de Lima entre los actores sociales e institucionales. El hecho de que muchos de ellos están demandando un papel más importante para el planeamiento territorial es un buen paso adelante, pero, por otro lado, la poca discusión académica y social sobre el tema indica que el sostenido abandono del planeamiento ha dejado huella. Para superar sus problemas urbanos, la ciudad de Lima tendrá que demostrar una capacidad extraordinaria para armonizar los distintos activos económicos, ambientales y socio-culturales de sus habitantes en aras de una ciudad más sostenible e inclusiva.

## Referencias

- Allmendinger, P., & Haughton, G. (2012). Critical reflections on spatial planning. *Environment and Planning A*, 41(11), 2544-2549.
- Angel, S. (2011). *Making Room for a Planet of Cities*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Arku, G. (2009). Rapidly growing African cities need to adopt smart growth policies to solve urban development concerns. *Urban Forum*, 20, 253-270.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Borsdorf, A., & Hidalgo, R. (2010). From Polarization to Fragmentation. Recent Changes in Latin American Urbanization. En P. van Lindert & O. Verkoren (Eds.), *Decentralized Development in Latin America. Experiences in Local Governance and Local Development* (pp. 23-34). Dordrecht, Heidelberg, London, New York: Springer.
- Bouillon, C.P. (Ed.). (2012). *Room for Development. Housing Markets in Latin America and the Caribbean* (Inter-American Development Bank). Palgrave Macmillan.
- Calderón, J. (2009a). El efecto Mivivienda. Política de vivienda para la clase media y diferenciación social. *Sociológica. Revista Del Colegio de Sociólogos Del Perú.*, 1(1), 151-168.
- Calderón, J. (2009b). Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas. *Centro-H, Revista de La Organización Latinoamericana Y Del Caribe de Centros Históricos*, (3), 47-62.
- Chapin, T. (2012). Introduction. *Journal of the American Planning Association*, 78(1), 5-15.
- Crot, L. (2002). Pérou 2001: Vers une démocratie sans adjectifs? *Cahiers Des Amériques Latines*, (38), 141-156.
- Crot, L. (2006). "Scenographic" and "cosmetic" planning: Globalization and territorial restructuring in Buenos Aires. *Journal of Urban Affairs*, 28(3), 227-251.
- Dammert, M. (2003). *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial*. Naciones Unidas, CEPAL, ILPES.
- De Jonge, H. (2007). Gebiedsontwikkeling voor een kenniseconomie. *Real Estate Magazine*, (50), 12-15.
- De Mattos, C. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, (212), 82-96.
- De Mattos, C. A. (1987). *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*. CIUDAD.
- De Soto, H. (1986). *El otro sendero: la revolución informal*. Lima: ILD.
- De Soto, H. (2002). *El misterio del capital: ¿Porqué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo?*. Lima: ILD.
- Dongo-Soria, D. (2012, 22 de Octubre). "Boom" inmobiliario para rato. *El Comercio*, p. 12. Lima.

- Ferguson, B., & Navarrete, J. (2003). New approaches to progressive housing in Latin America: A key to habitat programs and policy. *Habitat International*, 27(2), 309-323.
- Fernández-Maldonado, A. M., & Bredenoord, J. (2010). Progressive housing approaches in the current Peruvian policies. *Habitat International*, 34(3), 342-350.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain: From knowledge to action*. Princeton University Press.
- García, R. (2009). Lima megaciudad y megaproblemas. *Quehacer*, (174), 78-85.
- Healey, P. (1992). Planning through debate: the communicative turn in planning theory. *Town Planning Review*, 63(2), 143.
- Innes, J. E. (1996). Planning through consensus building: A new view of the comprehensive planning ideal. *Journal of the American Planning Association*, 62(4), 460-472.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, (INEI). (2008). *Censo de Población y Vivienda 2007, Datos de Vivienda*. Lima, Perú.
- Irazábal, C. (2009). *Revisiting urban planning in Latin America and the Caribbean*. UN-Habitat.
- Janoschka, M. (2002). Urbanizaciones privadas en Buenos Aires: ¿hacia un nuevo modelo de ciudad latinoamericana? En L. F. Cabrales Barajas (Ed.), *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas* (pp. 287-318). Guadalajara, México: Pandora.
- Joseph, J. (2009). La fragmentación y articulación de la ciudad. En J. Calderón (Ed.), *Foro urbano: Los nuevos rostros de la ciudad de Lima*, (pp. 17-30). Colegio de Sociólogos del Perú.
- Ministerio de Vivienda. (2003). *Plan nacional de vivienda "Vivienda para todos". Lineamientos de Política 2003-2007*. Lima: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Ministerio de Vivienda. (2006). *Plan Nacional De Desarrollo Urbano-Territorio Para Todos. Lineamientos de Política 2006-2015*. Lima: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Ministerio de Vivienda. (2011). *Nueva Visión del Desarrollo Urbanístico*. Lima.
- Orrego, F. (2012). La situación de la tenencia de la vivienda en el Perú. *Moneda*, (152), 44-47.
- Ortiz de Zevallos, A. (2010). Una metrópoli no se puede manejar a pedacitos. *Quehacer*, (179), 28-39.
- Plöger, J. (2010). Territory, Local Governance, and Urban Transformation: The Processes of Residential Enclave Building in Lima, Peru. En P. van Lindert & O. Verkoren, *Decentralized Development in Latin America* (pp. 35-48).
- Ramírez Corzo, D., & Riofrío, G. (2006). *Formalización De La Propiedad Y Mejoramiento De Barrios: Bien Legal, Bien Marginal*. Lima: DESCO-Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

- Riofrío, G. (2010a). Alan García, Alcalde de Lima. En *Perú Hoy. Desarrollo, democracia y otras fantasías*. (pp. 71-96). Lima: DESCO.
- Riofrío, G. (2010b). Reinventar la ciudad. *Quehacer*, (179), 22-27.
- Riofrío, G., & Cabrera, T. (2010). Expansión urbana y comunidades campesinas. *Quehacer*, (179), 58-65.
- Rodriguez, A., & Rodriguez, P. (2012). Urbanismo a la carta. En P. Díaz-Romero & A. Varas (Eds.), *Barómetro de Política y Equidad. Tan lejos, tan cerca. De la ciudadanía y del poder* (pp. 189-209). Santiago de Chile: Fundación Equitas, Fundación Friedrich Ebert.
- Rojas, J. (2011). *Presentación del Fondo MIVIVIENDA S.A. ante el Comité Técnico de ALIDE de Financiamiento de la Vivienda*. Para la 41 Asamblea General de ALIDE, Asunción.
- Salazar, E. G. (2007, May 14). Poder Judicial atiende cada año unos 80 juicios por venta ilegal de terrenos. *El Comercio*, p. 14. Lima.
- Salazar, J. (2011, 12 de setiembre). Planeación en Bogotá. Entre técnicos y políticos ... deciden los abogados. *Razonpublica.com*, 1-4.
- Stiglich, M. (2012). *Special Regulatory Zones and the Re-Configuration of Planning in Lima*. Berkeley, California.
- The Economist. (2013, 2 de Febrero). Peru's roaring economy. Hold on tight. *The Economist. Print Edition*.
- Tokeshi, J., & Zolezzi, M. (2006). Política de vivienda 2001-2006 Nuevos rumbos sin soltar viejas amarras. En M. Paredes & E. Toche (Eds.), *Perú hoy, Democracia inconclusa: transición y crecimiento*. Lima: DESCO.
- Turner, J. F. C. (1968). Housing priorities, settlement patterns, and urban development in modernizing countries. *Journal of the American Planning Association*, 34(6), 354-363.
- Turner, J. F. C. (1977). *Housing by people: towards autonomy in building environments*. Pantheon Books New York.
- UN Habitat. (2008). *Housing finance mechanisms in Peru*. Nairobi: UN Habitat.
- UN-Habitat. (2009). *Planning sustainable cities: Global Report on Human Settlements. 2009*. Nairobi: UN Habitat.
- Webb, B. (2009, 19 de Julio). Planificar no es mala palabra. *El Comercio*. Lima.
- World Bank. (2001). *Peru Institutional Governance Review* (No. 22637-PE). World Bank Poverty Reduction and Economic Management Unit.



## **PARTE II**

---

### **LOS IMPACTOS DE LAS GRANDES INTERVENCIONES URBANAS EN LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS**



# Nota introductoria

---

Marcelo Rodríguez Mancilla<sup>1</sup>

En las ciudades latinoamericanas y del caribe se han venido produciendo importantes transformaciones urbanas con base en un conjunto de estrategias que reproducen el principio de acumulación de capital. Estas transformaciones se fundamentan en discursos tecno-políticos que prometen mejorar la calidad de vida de la población y desarrollar un país, una región o una ciudad. En el debate socio-urbano se ha acuñado la categoría “Grandes Intervenciones Urbanas (GIU)” para denominar un tipo especial de intervención a gran escala, con una importante inversión económica y con impactos diversificados en las ciudades. Por lo general se legitiman tales intervenciones en conceptos relativos a la regeneración, renovación, revitalización o rehabilitación urbana que connotan la idea de mejorar económica, social y culturalmente, lo degradado, lo degenerado, lo inhabilitado y dotar de nuevos usos y significados a los territorios, sean estos centrales, estratégicos o baldíos. Esta idea, en la praxis, genera un conjunto de efectos que no necesariamente son consistentes con la intencionalidad y fundamentación de la cual parten y que ponen en entredicho las relaciones de poder e intereses que se encubren en los discursos oficiales. Es así, que se configura un importante debate en el campo interdisciplinar de los estudios urbanos críticos que interpela el tipo de relaciones entre actores públicos, privados y

---

1 Psicólogo por la Universidad de Valparaíso, Chile. Maestro em Estudos Urbanos por FLACSO, Ecuador. Doctorante em Planejamento Urbano y Regional no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

de la sociedad civil; y las estrategias de implementación y desarrollo de las GIU.

Cobra relevancia el hecho de producir conocimientos sobre este tipo de fuerzas que producen y actúan sobre la ciudad, sobre todo acerca de los mecanismos, las lógicas y factores que explican su emergencia, en tanto ideas y sentidos que se materializan y al mismo tiempo promueven cierto tipo de relación social. De ahí, que en el congreso se destacó la importancia de este tipo de debates, que según Pedro Abramo se inscriben en dos potenciales líneas. Lo planteamos como pregunta, ¿las Grandes Intervenciones Urbanas generan la reproducción de estructuras segregadas y desiguales de las ciudades con un carácter excluyente o revierten esta condición histórica de producción del espacio en América Latina y el Caribe?

El presente capítulo se inscribe en este ámbito de discusión sobre el sentido de este tipo de intervenciones urbanas. Este capítulo le permite al lector y la lectora dialogar con los estudios y reflexiones que nos presentan las y los autores de Brasil, México, Argentina, Colombia y Ecuador, buscando aprehender los impactos de las GIU en las dimensiones ambientales, económicas, culturales, políticas y psicosociales.

Se apertura el capítulo con el artículo sobre la acción del Estado y segregación socioespacial: el caso de Nossa Senhora do Socorro en el Nordeste brasileño en Sergipe, elaborado por Fernando Antonio Santos de Souza. Este trabajo de investigación analiza las transformaciones urbanas que se vienen dando en el municipio de la región metropolitana de Aracaju y que han generado cambios importantes en la centralidad urbana y en la vocación comercial. Es así como el Estado y el sector privado a través de sus grandes intervenciones urbanas, promueven los movimientos migratorios, lo que genera un patrón territorial con una fuerte lógica de segregación socioespacial, de mayor densidad de población y de periferización de la pobreza urbana.

El segundo artículo nos lleva a ciudad de Guadalajara para analizar los procesos de transformación socioespacial a través de grandes proyectos urbano-arquitectónicos. Elizabeth Rivera analiza los principales cambios vividos producto de las intervenciones urbanas implementadas en el centro histórico de Guadalajara, en una zona llamada San Juan de Dios. Ella, a través de un entendimiento conceptual de lo que denomina proyecto urbano, en tanto proceso, muestra que en

este caso de estudio se ha dado un predominio de intereses políticos y económicos por sobre los sociales y los culturales, sin la presencia de un proyecto urbano de ciudad. Esto reafirma la condición de segregación y diferenciación social asociada a las condiciones materiales y sociales de la población. Se concluye que el proceso de transformación urbana no se fundamentó en una planeación integral.

Patricio Nodorowsky, desarrolla un interesante trabajo que devela las dinámicas de alianza público-privada que condiciona el rol del Estado en la planificación urbana de la localidad de Escobar en Argentina. El trabajo se centra en dos territorios: Maquinista F. Savio y Zona de Islas. Se contrastan los esfuerzos realizados por el Estado para revertir la precaria situación económica de la población en estas localidades con los megaproyectos privados de urbanizaciones cerradas que se construyen sobre humedales. Tales intervenciones, nos plantea el autor, se hacen de manera ilegal por los gobiernos, y que son consistentes con el tipo de alianza público-privada que se comenzó a materializar desde los años noventa.

A continuación, Alex Araque presenta un modelo económico y social de gestión de proyectos inmobiliarios de renovación urbana en Colombia. Este artículo propone resolver problemas prácticos en la administración de las ciudades a partir de objetivos multipropósito en las dimensiones económicas, sociales y urbanas, que se sustentan en el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios. Para ello, el autor muestra y desarrolla algunas herramientas como el establecimiento de un fideicomiso independiente para los activos y la participación de un agente financiero. A su vez, afirma que es posible revertir la tendencia de desplazamiento de la población residente en este tipo de proyectos, quedando abierta la cuestión de los criterios y estrategias de asignación de la población a viviendas de interés social.

Marcelo Rodríguez presenta un trabajo que analiza los procesos de transformación y conflictos socioespaciales en el proyecto de renovación urbana en la calle La Ronda del Centro Histórico de Quito. En el marco del debate sobre el sentido social, cultural y político de la gestión urbana, el autor describe y analiza las principales contradicciones en el proceso de producción social del espacio urbano. A través de una estrategia de integración metodológica se identifican tres conflictos socioespaciales relevantes, a saber: la exis-

tencia de un desarrollo económico sin un desarrollo social inclusivo; la condición de recuperación de lo público del discurso del patrimonio cultural decantó en la lógica de privatización y apropiación excluyente del espacio público; y la dimensión identitaria de la ciudad de Quito que se buscó potenciar con el proyecto, se redujo a lo físico-arquitectónico.

Finalmente, nos trasladamos al barrio de Lapa en la ciudad de Río de Janeiro en donde Felipe Berocan Veiga nos presenta una rica descripción etnográfica de las gafeiras, que son salones de baile populares, ubicadas en la plaza Tiradentes y Campo de Santana. Este trabajo centra su análisis en las gafeiras, concebidas como ambientes de formación y circulación de la vida cultural por medio del baile social en el contexto de transformaciones urbanas en el centro de Río de Janeiro. Se destaca la idea de que estos espacios, que también fueron objeto de disputas políticas, son espacios de convergencia inter-clase.

Este conjunto de recorridos latinoamericanos por experiencias de Grandes Intervenciones Urbanas, permite identificar las diversas aproximaciones a las dimensiones económicas, política, ambiental, cultural y social que en sus relaciones van configurando un conjunto de tensiones entre el sentido excluyente o incluyente de este tipo de acciones. De acuerdo con los artículos que se nos presentan a continuación pareciera ser que estamos ante una tendencia de excesiva mercantilización de este tipo de intervención urbanas que a través de alianzas público-privadas y la sobreposición del interés comercial y económico van configurando nuevas formas de exclusión social, lo que plantea un importante desafío para esta línea de debate, a saber: el modo en que se podría revertir esta condición histórica de producción en y de la ciudad.

# **Acción del Estado y segregación socioespacial: el caso de Nossa Senhora do Socorro en el Nordeste brasileño en Sergipe**

---

Fernando Antonio Santos de Souza<sup>1</sup>

## **Introducción**

La centralidad urbana y la segregación socioespacial fuertemente apoyadas por la acción del Estado vienen asumiendo nuevas configuraciones en Brasil. Se trata de la centralidad y segregación que acompañaron el reciente proceso de metropolización de las capitales y grandes ciudades brasileñas, y, a partir de la década de ochenta, comenzaron a dar señales de cambios. Son transformaciones importantes, caracterizando un proceso de renovación urbana diferente.

En la década de ochenta, con las exigencias que acompañaron a los requisitos de restauración productiva de la economía mundial, inició el proceso de fortalecimiento de las metrópolis con la refuncionalización y restauración de las ciudades conectadas entre sí, especialmente las ciudades medianas que pasaron a ejercer papeles regionales o de intermediación en red nacional y/o internacional (Sobarzo, 2010; Spósito, 2007, 2001; Spósito y Sobarzo, 2007).

---

<sup>1</sup> Profesor Dr. Adjunto del Departamento de Arquitectura y Urbanismo, Campus Laranjeiras de la Universidad Federal de Sergipe, Brasil.

La segregación que inició en la década de treinta y se aceleró en la segunda mitad de los años cincuenta fue un proceso extremadamente excluyente y desigual que modeló la gran mayoría de las ciudades brasileñas con la interferencia directa del poder público. Parte de la población con bajo o ningún poder adquisitivo, expulsadas del campo o migrantes de los centros urbanos más grandes, pasó a vivir en áreas inapropiadas para la vivienda, dispersas en los centros de las metrópolis y en áreas periféricas distantes del centro dinámico metropolitano. Otra parte, oriunda de ese contingente, fue a vivir en pequeñas ciudades pertenecientes a la región polarizada por la metrópoli que se transformaron en ciudades dormitorio, verdaderos depósitos de pobreza y miseria.

A partir de la Segunda Gran Guerra, las nuevas exigencias de producción y reproducción del capital, en su fase monopolista, guiaron la transformación de la configuración intraurbana de las ciudades centrales que se fortalecieron y ampliaron sus funciones y dejaron de ser mononucleares para hacerse polinucleares, gracias a los nuevos requisitos de localización de las actividades capitalistas de la ciudad (Corrêa, 2003: 44).

Los recientes cambios económicos, resultado de las transformaciones productivas, fuertemente apoyadas por la acción del Estado, rompieron con la ciudad compacta, organizada jerárquicamente alrededor de un único centro, creando en su lugar ciudades flexibles, plurales, fragmentadas y polinucleares, cuyos espacios urbanos extrapolan los límites de sus territorios. En este sentido, nuevas relaciones se establecen entre las ciudades reunidas en red y las metrópolis estatales y nacionales.

De esa forma, son producidas polaridades urbanas diferentes de aquellas ejercidas por las ciudades conectadas entre sí, creando nuevos nudos con diversos flujos y conexiones. En este aspecto, se destaca la dinámica entre la nueva configuración de la red urbana verticalizada y el movimiento intraurbano en su jerarquía horizontal. Es en ese contexto de transformaciones económicas, sociales y políticas que se consolida la singular forma espacial de Nossa Senhora do Socorro.

El municipio de Nossa Senhora do Socorro, fundado en 1575, es una unidad política de la federación brasileña perteneciente al

estado de Sergipe, localizado en el Nordeste de Brasil (Figura 01). Actualmente el municipio posee 156.770 Km<sup>2</sup> de extensión territorial y una densidad demográfica de 1.025,88 hab./Km<sup>2</sup>. En 2012 su población fue estimada, según el Instituto Brasileño Geográfico y Estadística (IBGE), en 165.194 habitantes. En 2010, de acuerdo con el censo demográfico, la población total era de 160.827 habitantes, siendo 155.823 personas residentes en la zona urbana, correspondiendo a 96,88% del total de la población. Residentes en la zona rural eran 5.004 personas, correspondiendo a 3,12%.

Figura N° 1  
Localización del municipio de Nossa Senhora do Socorro



Fuente: IBGE

Nossa Senhora do Socorro integra la región metropolitana de la capital de Sergipe. Es parte del Territorio de la Gran Aracaju, formado por el municipio de la Barra dos Coqueiros, São Cristóvão, Itaporanga d’Ajuda, Laranjeiras, Maruim, Riachuelo, Santo Amaro da Brotas y São Cristóvão. Su reciente configuración urbana dibujada por la acción directa del Estado se viene modificando y, una vez más, con el apoyo del poder público, la dinámica intraurbana es redefinida y son creados nuevos vínculos con la capital del estado.

Actualmente, de acuerdo con el IBGE (2010), 61,34% de las personas ocupadas con diez años o más ejercen su trabajo principal en otro municipio. El restante, 38,66% actúan en el municipio con ocupaciones precarias, predominando actividades mal especificadas o servicios sin especificaciones y servicios domésticos. La industria

de transformación emplea 4,68%, la construcción civil 3,70% y el Estado 5,27% del total de las personas ocupadas con actuación en el municipio. Esos datos confirman la fuerte relación del municipio con la capital y su función “dormitorio de Aracaju”.

Con el desarrollo de este artículo se pretende contribuir a la discusión de la dinámica de la centralidad urbana de la capital del estado de Sergipe y su relación con el municipio de Nossa Senhora do Socorro, el municipio más grande que integra el área metropolitana denominada Gran Aracaju, con el objetivo de identificar los impactos derivados de los nuevos mecanismos de segregación socioespacial que han acompañado la reestructuración productiva en curso en Brasil, cuya consecuencia urbana, en último análisis, ha sido la profundización de las desigualdades socioeconómicas y culturales y de la segregación de la población pobre de todo el estado en las periferias urbanas.

Actualmente la centralidad y las formas de segregación socioespacial vienen cambiando frente a las nuevas exigencias derivadas de la transición del modo de producción y acumulación “fordista” al modo “flexible”, teniendo como manifestación inmediata la ampliación del papel de las metrópolis y el fortalecimiento de la centralidad de las medianas y pequeñas ciudades integrantes o no de regiones metropolitanas, repercutiendo una vez más en la distribución territorial de la pobreza y en la precarización de las condiciones de reproducción de la vida social, comprometiendo la sustentabilidad ambiental, social y cultural de gran parte de la población excluida. Tal situación hace fundamental la comprensión de esa nueva lógica perversa de segregación socioespacial para enfrentar los desafíos derivados de la precarización del trabajo y de la ampliación de la pobreza urbana.

Los nuevos mecanismos de polarización y de segregación socioespacial relacionados a la reestructuración productiva en curso en el país comenzaron a manifestarse de forma más efectiva en el espacio urbano brasileño a partir de la década de noventa. En ese momento, se verifican, en medio de la adopción de políticas neoliberales (Harvey, 2008), la ruptura con el modo de producción industrial (Carneiro, 2002; Benko, 2002; Diniz, 2000; Soja, 1993), la formación de nuevos flujos y conexiones urbanas acompañadas de la dinamización intraurbana del comercio y del sector de servicios, al mismo

tiempo en que se percibe la precarización de las relaciones sociales y de trabajo (Cocco, 2009).

Se constata, además, la alteración del sistema urbano con la redefinición de las centralidades, de los flujos y conexiones entre las ciudades reunidas en red (Corrêa, 2006a, 2006b). En esa perspectiva, se firman las grandes metrópolis como centros de gestión, consumo y concentración del capital y se consolidan los núcleos urbanos medios como centros regionales de consumo y distribución de bienes y servicios, locus privilegiado del nuevo modo de acumulación capitalista.

Se trata de la constitución de un nuevo patrón en el que se verifica, de forma diferente a los años anteriores, la “actuación omisa” del Estado, apoyada por la ideología neoliberal. Es una acción direccionada a la gobernabilidad y reproducción ampliada del capital, con alcance social reducido, restringida a garantizar los niveles mínimos de sobrevivencia de la población excluida.

En esa perspectiva, la actuación del Estado no contempla la formulación de políticas públicas compensatorias, capaces de enfrentar las diferencias sociales históricas que se acumularon en el país, delegando al mercado la oferta de bienes y servicios sociales indispensables a la reproducción de la vida humana. Así, en función de la precarización derivada de las relaciones sociales y de trabajo en el nuevo modo producción que se coloca en el lugar del modo de producción industrial, esos servicios acaban siendo inaccesibles a la población de menor poder adquisitivo, profundizando las desigualdades sociales.

## **Recientes Transformaciones en la economía mundial**

El fin de los años treinta de expansión del pos-guerra, la llamada Era del Crecimiento, fue acompañada por la quiebra de la economía urbana y por el colapso de las ciudades (Arantes, 2001, 2000). A mediados de los años sesenta, el periodo de expansión del pos-guerra se interrumpe y comienza a dar señales de serias dificultades asociadas al patrón económico de desarrollo conocido como fordismo. El crecimiento acelerado se interrumpe y en su lugar surge un

nuevo modelo de producción económica, acompañado por la diversificación cultural basada en las diferencias étnicas, de clase social, de género, de sexualidad, de religión, de localización y de desplazamientos geográficos, entre otras.

Según Harvey (1996: 135-162), ese es un momento marcado por las dificultades generadas por la rigidez de las inversiones del capital fijo de larga escala y de largo plazo en sistemas de producción en masa con crecimiento estable y mercados de consumo fijos, así como marcado por la rigidez en los mercados y en las relaciones de trabajo. Es un periodo de crisis fiscal y de aceleración de la inflación en los Estados Unidos, de caída del dólar como moneda-reserva internacional estable, de implementación de las políticas de sustitución de importaciones, en particular en América Latina y de constitución del primer gran movimiento de las multinacionales en la dirección principalmente del Sudeste Asiático. De un modo general, entre 1965/1973, se percibe la incapacidad del fordismo y del keynesianismo de enfrentar las contradicciones propias del capitalismo. Es en verdad una crisis más de súper acumulación del capitalismo (Harvey, 2011).

La crisis del petróleo en 1973 profundizó las dificultades desencadenadas a partir de la segunda mitad de los años sesenta. Los costos de los insumos de energía fueron presionados hacia arriba, haciendo con que todos los segmentos de la economía busquen cambios tecnológicos y organizativos para enfrentar la nueva realidad. En síntesis, el mercado de trabajo pasó por una radical reestructuración con la formación de acuerdos de empleos flexibles y precarios y con la transformación en la organización industrial, con el regreso de las formas más antiguas de organización productiva, tales como el trabajo doméstico, artesanal, familiar, entre otras formas.

El modo de producción industrial sufrió cambios significativos con la sustitución de las economías de escala de la producción en masa por una creciente variedad de producción de bienes en lotes pequeños a precios más accesibles con adopción de subcontrataciones. Esos cambios fueron acompañados por la precarización de las relaciones de trabajo y contribuyeron a enfrentar la rigidez del viejo sistema, para la introducción de nuevas tecnologías de producción y nuevas formas de organización, reduciendo, de esa forma, el tiempo de giro del capital.

El resultado de las transformaciones en la esfera productivo resultó en la disminución del tiempo de consumo, apoyado por el modismo y por mecanismos de inducción de necesidades y de transformaciones culturales y en la ampliación de la pobreza en todo el mundo. En Economía, se evidenció el agotamiento del modelo fordista taylorista de producción hacia un modelo flexible; en Filosofía, tuvo inicio el ataque al humanismo y al legado iluminista, acompañado del rechazo a todo proyecto que busque la emancipación humana universal por la movilización de las fuerzas de la tecnología, de la ciencia y de la razón; en la Arquitectura, hubo un despertar a la subjetividad en lugar del racionalismo masificante; y, finalmente, en el Urbanismo, la planificación urbana cartesiana, basada en el funcionalismo de la ciudad industrial, dio señales de agotamiento frente al enfrentamiento de los nuevos desafíos de la ciudad contemporánea.

A partir de la década del setenta, siguiendo las transformaciones en la esfera productiva, hubo la dinamización del sector de servicios, impulsado por las subcontrataciones de actividades que antes eran desarrolladas en la esfera productiva, por ejemplo de las actividades legales, de publicidad, de secretaría, etc. La globalización en curso en ese período puso fin a las barreras económicas. La búsqueda de mercados específicos llevó a adquisiciones macizas y a fusiones de empresas. La lógica administrativa de las corporaciones se direccionó a la producción de dinero y ya no de bienes, transformándolas en potentes promotoras de marketing, empeñadas en repasar ordenes a un conjunto de productores franqueados independientes.

A partir de 1973, en medio de las dificultades que se presentaban, tubo inicio una fuerte presión por la desregularización de las finanzas. Alrededor de 1986, la reorganización del sistema global financiero se hizo un aspecto más importante de las transformaciones capitalistas en curso. En ese sentido, se constituye un único mercado de dinero y crédito. Esa desregularización e innovación financiera, en ese momento, se hizo condición para la sobrevivencia del centro financiero mundial como sistema global integrado por los nuevos mecanismos de telecomunicaciones inmediatos.

Así, en la década de setenta, se asiste la dispersión, la movilidad geográfica y la flexibilidad de la producción, del trabajo y del consumo. El capital se hizo cada vez más organizado, apoyado por

la innovación tecnológica del producto y de la gestión institucional a través del dominio al acceso y el control de la información. Se estableció la centralización de la gestión y descentralización de las inversiones del capital, o sea, la coordinación centralizada de los intereses descentralizados de la corporación.

Es importante destacar que las transformaciones en el mercado financiero fueron acompañadas y, en parte, promovidas por la onda neoconservadora y contradictoria no-intervencionista e intervencionista-forzada de orientación neoliberal victoriosa a partir del final de los años 1979 e inicio de los años 1980 para el enfrentamiento de la crisis del Estado de bien estar social y su repercusión en los mercados internacionales. En ese sentido, el Estado es llamado a regular las actividades de interés del capital corporativo y al mismo tiempo crear un ambiente favorable de negocios para atracción del capital financiero en escala global (Harvey, 2008).

En el contexto de esas transformaciones, ocurrió la intensificación y la ampliación del consumo, expansión y diversificación del comercio con la transferencia del énfasis de la producción de bienes a la producción de servicios y eventos que tiene un tiempo de giro del capital casi inmediato gracias a las subcontrataciones que acontecieron con la flexibilidad de la producción y la necesidad de aceleración del tiempo de giro en el consumo. La ciudad se convirtió en el lugar privilegiado y seguro de reproducción ampliada del capital por medio de la dinamización del mercado inmobiliario y de tierras y del sector de servicios. El consumo sin límites es incentivado, mientras que la industria del conocimiento y de la cultura se consolida como locus privilegiado de la acumulación. En resumen, la ciudad pasa a ser conducida y consumida como mercadería, apoyada por la valorización del suelo urbano, por medio de la atracción del comercio, del incremento del valor de la tierra y del crecimiento económico (Arantes, 2000, 2001).

## **Transformaciones recientes en el espacio urbano brasileño**

La crisis de acumulación del capital que se desencadenó a partir de la segunda mitad de la década del setenta y la restauración

productiva que le siguió, marcan una inflexión en la trayectoria de la centralidad de las ciudades brasileñas. Una nueva división social del trabajo a nivel mundial redirecciona los flujos y establece nuevas conectividades junto a las redes de ciudades en Brasil.

A partir de los años noventa, hay un cambio en el movimiento de urbanización brasileña, disociándola del patrón industrial fordista, vinculándola al patrón flexible de desarrollo económico. En ese sentido, se percibe, en el ámbito del movimiento del capitalismo internacional, la redefinición de la estructura productiva del país con la formación de una nueva división regional del trabajo en el territorio nacional.

La reestructuración productiva brasileña modificó la estructura económica heredada de los años cincuenta. En ese momento, termina el patrón industrial fordista, amparado por el Estado desarrollista, dando inicio al patrón económico flexible en un escenario globalizado, rico en innovaciones tecnológicas, o sea, un patrón comandado por la dinámica local e inserción regional e internacional, apoyado por un Estado de “actuación omisa”. La protección a la industria fue reducida de forma significativa, se mantuvo la valorización cambial y se procesó la apertura comercial.

La nueva división espacial del trabajo imprimió a Brasil una especialización regresiva de la industria con la reducción de los sectores de producción del capital y la ampliación de sectores intensivos en mano de obra y recursos naturales, lo que llevó a una (re) concentración de la industria nacional en el Sur y Sudeste del país, reduciendo las relaciones regionales de la economía brasileña, al mismo tiempo en que se verificó la dinamización de las ciudades medianas como polos regionales comerciales intermediarios y de las ciudades constituyentes de regiones metropolitanas, alterando la vieja jerarquía de la red urbana brasileña.

En fin, la reestructuración productiva, comandada por el régimen de acumulación flexible de capital, transfirió al sector terciario, comercio y servicios, la dinámica de la centralidad urbana que hasta entonces venía siendo comandada económicamente por la industria nacional desarrollista. Un nuevo patrón urbano metropolitano desconcentrado substituyó al patrón metropolitano altamente concentrador.

Ese nuevo patrón permanece configurado de forma metropolitana porque las grandes metrópolis y grandes ciudades se hicieron las sedes de gestión del gran capital y desconcentrado porque hubo una expansión del comercio y servicios, concentrándose también en las ciudades medianas y pequeñas. Se trata de un patrón diferente del patrón anterior, más flexible, dependiente tanto de la economía exterior como de la dinámica local, regional y nacional.

El avance tecnológico hizo posible la separación entre los centros de toma de decisión y los centros productivos. Tal situación, junto con la apertura al mercado externo, permitió la flexibilización de la actividad productiva y creó nuevas oportunidades para las ciudades medianas. “Spósito [2001] destaca además que el avance tecnológico, especialmente en las comunicaciones, al permitir la disociación entre los centros de toma de decisión y los centros productivos, abre nuevas perspectivas de arrendamiento para las ciudades medianas” (Spósito, 2001, apud. Castello Branco, 2006). Perspectivas estas que, en última instancia, comandan las transformaciones del espacio urbano brasileño.

Según Spósito (1998), hay una tendencia de aumento de las relaciones jerárquicas verticales entre las ciudades protagonizadas por la gestión del territorio de la ciudad, al mismo tiempo en que prevalecen relaciones horizontales en lo que respecta a la producción y distribución de bienes y servicios:

El significado de esa constatación es que, si de un lado observamos la relajación territorial de las actividades de producción y de comercialización de servicios, en la escala de la red urbana, de otro observamos una centralización de las decisiones referentes a la gestión del territorio, vía estrategias de arrendamiento de las grandes empresas (p.35).

Para Spósito (1998: 35) esa aparente paradoja entre desconcentración de actividades económicas y concentración de la gestión indica “una recomposición de la red urbana, que de hecho significa la superación de esa configuración única [mono nucleada], por medio de la definición de una estructura de redes urbanas”. Se verifica una tendencia de organización de las ciudades en diferentes redes de coo-

peración con la disminución progresiva de la articulación de las ciudades en redes jerárquicas.

La lógica de localización de las industrias, de las empresas comerciales y de servicios y de la función residencial, por lo tanto, se modificó. Las localizaciones, en particular, de los equipamientos comerciales y de servicios se combinaron con los intereses agrarios e inmobiliarios, produciendo nuevos centros y proporcionando la formación de un nuevo patrón urbano. De un modo general, tales cambios acumularon en las nuevas ciudades dificultades y profundizaron viejas cuestiones. Es evidente el vaciamiento de los centros urbanos tradicionales, procesos de gentrificación, la implantación de grandes equipamientos y emprendimientos urbanos, el fortalecimiento del comercio popular, dificultades de movilidad y tránsito, la fragmentación de las ciudades y el surgimiento de nuevas formas de segregación socioespacial, entre otros.

Las industrias de punta pasaron a definir sus estrategias de localización en función de la proximidad a los centros de producción de conocimiento y de las áreas que ofrecen posibilidades de formación de redes de cooperación y sinergia en la esfera técnica, científica e informacional. Ya, las industrias nacionales, direccionadas a la atención al mercado regional, buscaron localizarse junto a las vías, cercanas a los centros consumidores, en la periferia de núcleos urbanos donde se concentra la mano de obra necesaria al desarrollo de sus actividades.

Las empresas comerciales y de servicios, a su vez, buscaron localizarse cercanas a los mercados consumidores estratégicos, donde pasan a atender, además del consumo local, a las demandas de más de una ciudad. Esas estrategias, con frecuencia, fueron acompañadas por macizas inversiones del poder público para expansión y modernización del sistema vial o incluso por la cesión directa de áreas para instalación de grandes equipamientos. A ese respecto, Spósito, (1998: 30) complementa:

En función de esos cambios de naturaleza económicas y de las lógicas de arrendatarias es posible afirmar que hay una recomposición de la estructura urbana, que se expresa bajo diferentes formas de expansión y de periferización del tejido urbano: apertura de

nuevas parcelaciones urbanas destinadas a engendrar diferentes patrones ocupacionales; construcción de grandes conjuntos habitacionales, asociados o no hay instalación de pequeños equipamientos comerciales y de servicios (*shopping centers* e hipermercados) e, incluso, de otros centros de actividades más complejos, que incluyen la presencia de sedes de empresas, servicios de hotelería y espacios para la realización de eventos de toda la naturaleza.

La nueva lógica arrendataria de la función residencial, asociada a la lógica de implantación de los grandes equipamientos comerciales y de servicios promovieron una separación entre las actividades terciarias y la función residencial. Tal separación llevó a la fragmentación de las ciudades y produjo un paisaje urbano conturbado, desequilibrado y sin conexión entre sus diferentes funciones. El cambio de escala del pedestre a la escala del automóvil no significó accesibilidad para toda la sociedad a las nuevas áreas urbanas creadas a partir de esa nueva estrategia.

## **Nossa Senhora do Socorro**

La ocupación del municipio de Nossa Senhora do Socorro tuvo inicio con la llegada de los portugueses al territorio de Sergipe, cuando fue fundado un pequeño núcleo de población. En 1718 pasó la categoría de parroquia bajo la invocación de Nossa Senhora do Socorro de Tomar da Catinguiba. En 1832 la parroquia fue anexada a la recién creada villa de Laranjeiras. En 1835 el poblado fue elevado a la categoría de villa, desmembrada de la villa de Laranjeiras y creado el municipio. En 1955, las tierras de Aracaju, donde sedearía la nueva capital de Sergipe, fueron suprimidas del territorio del municipio. En 1864 fue creado el distrito de Nossa Senhora do Socorro y dos años después elevada una vez más a la categoría de municipio, con el mismo nombre, pasando en 1943 a llamarse Nossa Senhora do Socorro de Cotinguiba, retornando al topónimo anterior en 1954, que permanece hasta hoy.

El municipio de Nossa Senhora do Socorro tuvo sus actividades económicas vinculadas a la explotación de las salinas y a la

agricultura, haciendo parte del área de cañaveral de la Zona do Caringuiba, que vivió su apogeo en el siglo XIX. En seguida, se dedicó a la pecuaria dirigida a la creación de ganado de corte. Actualmente es un municipio predominantemente urbano, dependiente de Aracaju, capital del estado de Sergipe. Gracias a su cercanía con la capital, el municipio hoy es una ciudad-dormitorio.

Nossa Senhora do Socorro es un municipio muy pobre desde el punto de vista económico. No reciben rendimientos o ganan hasta dos salarios mínimos 92,23% de la población. De ese monto, 39,37% no tienen ningún rendimiento. Solo 7,77% de la población total recibe más de dos salarios mínimos. El producto interno bruto (PIB) per cápita es de R\$ 11.222,29, muy cercano al del estado de Sergipe que es de R\$ 11.572,44 y por debajo del de la capital que es de R\$ 15.328,30, de acuerdo con el IBGE-2010. Ambos municipios tienen una fuerte participación del sector de servicios en la composición del PIB, alcanzando en 2008, más de 80% del total (FIES. IEL. Sergipe, 2010)

Existían en el municipio en 2010, según el IBGE, 14 aglomerados subnormales y treinta y un mapeados por la Alcaldía Municipal (PEMAS, 2001; PLHIS-Nossa Senhora do Socorro, 2010), localizados en la periferia de la ciudad, confirmando un perfil altamente segregado al municipio. En 2002, de acuerdo con la Revisión del Plan Director de Desarrollo Urbano de Nossa Senhora do Socorro (PDDU-2010), existían 26.181 personas viviendo en ocupaciones irregulares. En 2010, ese número pasa a 27.783, en su mayoría localizada en la periferia de los conjuntos habitacionales, construidos en la década de ochenta o en las franjas de los antiguos poblados.

### ***Proceso de metropolización de la capital y la transformación urbana del municipio***

En Sergipe, la fuerte migración que se daba en todo el territorio nacional, fue uno de los factores importantes para el movimiento de metropolización de Aracaju, junto con la explotación de los recursos minerales del estado, iniciada en la década de setenta con la llegada a la capital de la sede de la Región Productora de Petróleo del Nordeste; con la fundación de la Universidad Federal de Sergipe; con la implantación del Distrito Industrial de Aracaju y con la actuación

del Banco Nacional de Vivienda (BNH, por sus siglas en portugués), a través de la Compañía Nacional de Vivienda Popular de Sergipe (COHAN-SE, por sus siglas en portugués).

Así, Nossa Senhora do Socorro se convirtió en blanco de las políticas públicas, constituyéndose en resguardo migratorio de la población oriunda del interior de Sergipe y de otros estados del nordeste, así como de la población pobre que residía en la capital. En verdad, con los cambios en la economía internacional que repercutieron en la esfera productiva del país, el municipio se convirtió en la estrategia urbana que garantizaría a la elite una solución menos conflictiva para el problema del “ensanchamiento” urbano y la consecuente favelización de la capital, ofreciendo alternativa habitacional a la población migrante pobre fuera del dominio territorial de Aracaju, reforzando la primacía de la capital y la consolidación de un progresivo proceso de segregación socioespacial en Nossa Senhora do Socorro (França, 1999: 107; Teles, 2006).

### ***Acciones del estado y de la iniciativa privada a partir de la década de 1960***

Es en el contexto de las transformaciones económicas, sociales y políticas en el ámbito nacional que se consolida la singular forma urbana espacial de Nossa Senhora do Socorro fragmentada y segregada, especialmente a partir de los años de 1980, resultando en grandes inversiones del Estado en políticas de desarrollo, asociadas a la construcción de conjuntos habitacionales populares, implantados en área cercanas a la sede municipal. En ese sentido, se destacan como inductoras de esas transformaciones urbanas la creación del Complejo Industrial de Taiçoca, del Distrito Industrial y la implantación de parcelaciones particulares, en su mayoría clandestinas, desencadenando la consolidación de la metropolización de Aracaju, por un lado y por el otro, transformando el municipio de Nossa Senhora do Socorro en un verdadero gueto de pobreza, miseria y exclusión social urbana.

A partir de la década de 1960, se asiste al inicio de la consolidación de la dispersión y de la fragmentación urbana de Nossa Senhora do Socorro con la pavimentación de la BR 101 y en seguida

la construcción de la BR 235, conectando el municipio a Aracaju. En ese momento, se inicia la valorización de tierras rurales, llevando a la parcelación del suelo y la dinamización de antiguos poblados localizados en las cercanías de las vías. Comienza a dibujarse la fragmentación del territorio municipal que más tarde será parte del perímetro urbano de la sede municipal.

La construcción de grandes conjuntos habitacionales, la implantación de parcelaciones populares y la creación del complejo Urbanístico de Taiçoca junto con la construcción del Distrito Industrial completarían las acciones que llevaron a la transformación urbanística de Nossa Senhora de Socorro. Esas inversiones atrajeron gran parte de la pobreza del estado de Sergipe, simultáneamente con las inversiones, en menor escala, en los municipios que formaban la Región de la Gran Aracaju, creada en 1982, constituida por la capital y por los municipios de Coqueiros, Laranjeiras, Santo Amaro das Brotas, Nossa Senhora do Socorro, São Cristóvão y Maruim.

En 1976 la COHAB-SE inicia su actuación junto a la Gran Aracaju, con inversiones directas en la capital. Pero, es en la década de ochenta que de hecho comienza la construcción de grandes conjuntos habitacionales fuera de Aracaju, atrayendo la migración a la Gran Aracaju, en especial a Nossa Senhora de Socorro, contribuyendo, además de la migración, a una intensa y cruel especulación inmobiliaria.

Al final de la década de setenta fue concebido el Proyecto Urbano Integrado de Desarrollo del Área Metropolitana de Aracaju. Ese proyecto, en una perspectiva desarrollista, asociaba la actividad industrial a la actividad habitacional teniendo como objetivo el Municipio de Nossa Senhora de Socorro. De esa forma, fueron implantados el Distrito Industrial de Nossa Senhora de Socorro y el Complejo Urbanístico de Taiçoca, en un área fuera de la sede del municipio, junto a las vías y cercana a Aracaju, contemplando la construcción en etapas de 20.000 unidades de viviendas para abrigar a una población estimada en 125.000 habitantes y la construcción de un puente que conecte el área a la capital.

Así, con la fuerte actuación del Estado, se consolida la ampliación y fragmentación territorial de la sede municipal de Nossa Senhora de Socorro, firmándose tres núcleos urbanos: la antigua

sede, el núcleo formado inicialmente por el Parque de los Faroles y por el Conjunto Jardín y Sobrado (Ver Figura N° 2), al mismo tiempo que el municipio se establece como gran polo de vivienda popular, atrayendo las grandes corrientes de migración de la población pobre y sirviendo como reserva de mano de obra, claramente direccionada a la capital, convirtiéndose el municipio en una ciudad dormitorio de Aracaju.

Figura N° 2  
Configuración urbana de Nossa Senhora do Socorro 2010



Fuente: Revisión del Plan de Desarrollo Urbano de Nossa Senhora do Socorro-2010.

Finalmente, en el período que va de 1969/2004, fueron implantados 36.498 lotes entre regulares e irregulares (Revisión de PDDU-Nossa Senhora do Socorro), configurando un nuevo arreglo urbano para la sede municipal, fragmentada, segregada y dependiente de la capital, concentrando buena parte de la población pobre de Sergipe. El proyecto industrial desarrollista, gracias a las transformaciones en la esfera productiva nacional, abortó sus objetivos económicos, sobresaliendo la función dormitorio para Nossa Senhora de Socorro.

Acciones del estado y de la iniciativa privada a partir de la década de noventa

La crisis económica mundial que se desencadenó a partir del final de la década de setenta abortó el proyecto desarrollista brasileño y con él el proyecto de creación del Distrito Industrial de Nossa Senhora de Socorro. Las grandes transformaciones urbanísticas, marcadamente promovidas con la implantación del Complejo Urbanístico de Taíçoca en la década de ochenta, a partir de los años noventa, ganaron una nueva dinámica urbana, atendiendo a los cambios en la estructura productiva nacional, pero sin alterar la función dormitorio ni las condiciones precarias de sobrevivencia de la población pobre residente en Nossa Senhora de Socorro. Hay en ese momento el fortalecimiento, dinamización y crecimiento del comercio y del sector de servicios, atendiendo a las nuevas exigencias económicas.

Como resultado de las inversiones realizadas en la década de ochenta, se verifican bajos patrones de calidad de vida, destrucción de los recursos naturales y una configuración urbana segregada, fragmentada, desestructurada, desarticulada y no sustentable, soporte de las difíciles condiciones habitacionales de la población. La ampliación del comercio y del sector de servicios fortaleció la centralidad urbana de Nossa Senhora de Socorro, y, de una forma más significativa, del Complejo de Taíçoca, permaneciendo como atractivo para los flujos migratorios. La falta de inversiones significativas en el área habitacional provocó el crecimiento de ocupaciones irregulares, localizadas en las franjas de los grandes conjuntos habitacionales construidos en la década de ochenta. La parcelación del suelo fue restringida por el PDDU-Nossa Senhora de Socorro en el periodo entre 2001 y 2005

Así, haciendo parte de la reestructuración productiva en curso en Brasil, con el apoyo del Estado de Sergipe, viene consolidándose en Nossa Senhora de Socorro, en el Distrito Industrial, industrias de alcance regional, utilizando incentivos fiscales (FIES. IEL-Sergipe, 2012: 27). Un nuevo puente que conecta el municipio a Aracaju fue construido, fortaleciendo las relaciones y los flujos entre las dos ciudades.

Acompañado la nueva dinámica económica, fue construido un shopping Center en el Complejo Urbanístico donde se verifica el crecimiento y la diversificación del comercio popular y del sector de ser-

vicios, con la implantación de grandes emprendimientos comerciales de capital nacional y extranjero; la implantación de equipamientos sociales urbanos; la construcción de un hospital regional; la mejoría de la infraestructura de transportes y la construcción de un terminal metropolitano integrado de pasajeros.

En los últimos ocho años, hubo un aumento de las actividades industriales y el fortalecimiento de la estructura urbana con el apoyo del Estado, utilizando incentivos fiscales y recursos directos de la unión. De esa forma, ocurrió el incremento significativo en la industria de alimentos, industrias textiles, artefactos de cemento, renovadoras de llantas, fabricas de velas, de leche de coco, yeso, entre otras.

La ampliación del parque industrial, la dotación de equipamientos urbanos e inversiones en infraestructura de transportes asociados al crecimiento del comercio y de los servicios, contribuyeron de forma decisiva a la consolidación de Nossa Senhora do Socorro como polo de consumo, de pobreza, de miseria y de exclusión social urbana, presentando características urbanas diferentes de la década de ochenta.

El antiguo patrón de inversiones en el área de la vivienda con la construcción de grandes conjuntos en la periferia de los aglomerados urbanos del municipio, en general sin infraestructura urbana, viene siendo alterado, a pesar de algunas pocas inversiones del Estado en al área (fueron construidas en la periferia del municipio alrededor de 400 viviendas). Así, en Nossa Senhora do Socorro está ocurriendo el crecimiento y densificación de los límites de las manchas urbanas consolidadas en el municipio, con la ocupación de áreas de fragilidad ambiental. Esas manchas están siendo ocupadas por una población cada vez más empobrecida, fijando al municipio como un depósito de pobreza y precariedad habitacional.

En ese proceso, es significativa la “actuación omisa” del Estado que se evidencia en el fomento a nuevas industrias, en el apoyo a la implantación de grandes emprendimientos comerciales, en la construcción de equipamientos sociales urbanos y en la inversión en infraestructura urbana, sobre todo relacionadas con los transportes colectivos y con las conexiones viales con Aracaju. Son inversiones que garantizan la reproducción ampliada del capital, en particular en la esfera del consumo, manteniendo niveles mínimos de sobrevivencia.

cia para la población, pero sin, enfrentar las cuestiones estructurales, marcadas por las históricas desigualdades sociales, económicas y culturales que se acumulan y se profundizan cada vez más.

El resultado de esa situación es la ampliación del comercio y del sector de servicios y el establecimiento de un proceso excluyente de valorización del espacio urbano, seguido de segregación socioespacial, comandado por la producción inmobiliaria, contando con el apoyo del Estado. El proceso de valorización del suelo urbano no se restringe a Nossa Senhora do Socorro. Es un mecanismo que se viene desarrollando de forma integrada con la capital.

## **Consideraciones finales**

En Nossa Senhora do Socorro, la geografía física del lugar, la historia de la ocupación, así como la intervención de la iniciativa privada y del Estado con la construcción de vías, la implantación del distrito industrial y de equipamientos sociales y la construcción de conjuntos habitacionales populares, fueron esenciales para la configuración y consolidación de la fragmentación territorial urbana y de la segregación socioespacial perversa de la población pobre de Sergipe y oriunda de otros estados.

En esos últimos años, el municipio gracias a su localización geográfica y a la concentración de un número significativo de personas pobres residentes, especialmente en el Complejo Urbanístico de Itaiçoca, se convirtió en un fuerte atractivo para las inversiones en el sector de comercio y de servicio. Estas inversiones se localizaron cercanas a los mercados consumidores estratégicos, atendiendo, además a la demanda local, a las demandas situadas fuera de los límites del municipio, alcanzando la periferia norte de Aracaju.

De esa forma, se intensificó el vaciamiento del centro histórico que dio origen al municipio, aumentó la segregación socioespacial del Parque de los Faroles y del núcleo urbano formado por el Conjunto Jardim y Sobrado, al mismo tiempo en que se consolidó el Complejo Urbanístico de Itaiçoca como una fuerte centralidad comercial, de servicios populares y de atracción y fijación de la pobreza.

En ese contexto, ocurrió también el fortalecimiento de la centralidad urbana de la capital de Sergipe, junto con la función dormitorio de Nossa Senhora do Socorro. La economía urbana de este último se dinamizó como viene pasando con las ciudades medianas brasileñas, resultado de la reestructuración productiva a nivel nacional y mundial. Las inversiones públicas y privadas ocurrieron sin una contrapartida del Estado en inversiones estructurantes que prioricen el enfrentamiento de las desigualdades sociales.

La fuerte polarización en todo el estado de Sergipe ejercida por la capital permaneció limitando la centralidad urbana de Nossa Senhora do Socorro, imponiéndole una cruel configuración urbana que se expresa por la densificación de la población pobre en la periferia de las parcelaciones y de los conjuntos habitacionales implantados y construidos a partir de la década de ochenta, confiriendo al municipio un nuevo patrón de segregación socioespacial acompañado por la profundización de las desigualdades socioeconómicas propias de la reestructuración productiva en curso en el país.

La consecuencia de tal situación es la fijación de nuevos mecanismos de segregación socioespacial con la agudización de las ya difíciles condiciones de vivienda de la población pobre; la densificación de áreas consolidadas en las periferias de las manchas urbanas; el comprometimiento de áreas de fragilidad ambiental y de los cursos de agua; gracias a la falta de inversiones públicos en infraestructura urbana y de políticas públicas efectivas en el área de vivienda de interés social.

Así, Nossa Senhora do Socorro se convierte en un centro de distribución y comercialización de bienes y servicios populares, direccionados al mercado local y a la periferia norte de Aracaju, al mismo tiempo en que se verifica el fortalecimiento de la capital de Sergipe, con la concentración de las funciones de gestión de la producción, del comercio y de los servicios.

La fuerte centralidad que pasan a ejercer las ciudades medianas en ese contexto acaba atrayendo una población mayor que su capacidad de soporte, comprometiendo la calidad de vida, sobre todo, de aquellos segmentos menos favorecidos de la población, provocando un nuevo movimiento de migración, contribuyendo, de esa forma,

a la consolidación de un patrón segregador y adensado de la pobreza en la periferia, apoyado por la “actuación omisa” del Estado.

## Referencias

- Arantes, Otilia Beatriz Fiori 2001 “Urbanismo em fim de linha”. \_\_\_\_\_. In: *Urbanismo em fim de linha e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica*. 2ª edición (São Paulo: editora da Universidade Federal de São Paulo).
- Arantes, Otilia Beatriz Fiori 2000 “Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas”. In: \_\_\_\_; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos* (Petrópolis, RJ: Vozes).
- Benko, Georges 2002 *Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI*. Tradução: Antonio de Pádua Danesi. 3ª edición (São Paulo: Hucitec: Anna-blume).
- Carneiro, Ricardo 2002 *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX* (São Paulo: Editora UNESP, IE-Unicamp).
- Cocco, Giuseppe 2009 *MundoBras: o devir-mundo do Brasil e o devir-Brasil do mundo* (Rio de Janeiro: Record).
- Corrêa, Roberto Lobato 2003 *O espaço urbano* (São Paulo: Editora Ática).
- Corrêa, Roberto Lobato 2006a “Globalização e reestruturação da rede urbana-uma nota sobre as pequenas ciudades”. In: \_\_\_\_\_. *Estudos sobre a rede urbana* (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil).
- Corrêa, Roberto Lobato 2006b “Rede urbana e formação espacial-uma reflexão considerando o Brasil”. In: \_\_\_\_\_. *Estudos sobre a rede urbana* (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil).
- Diniz, Célio Campolina 2000 “Impactos territoriais da reestruturação produtiva”. In: RIBEIRO, Luis César (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdade e governabilidade* (Rio de Janeiro: Revan: FASE).
- FIES. IEL. Sergipe 2010 *Sergipe: perfil e perspectivas do setor industrial*. Aracaju.
- França, Vera Lúcia Alves 1999 *Aracaju: Estado e metropolização* (São Cristóvão, Se: Editora UFS, Aracaju: Fundação Oviedo Teixeira).
- Harvey, David 1996 *Condição pós-moderna*. 6ª ed. (São Paulo: Edições Loyola).
- Harvey, David 2008 *O neoliberalismo: história e implicações*. Tradução: Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves (São Paulo; Edições Loyola).
- Harvey, David 2011 *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. Tradução de João Alexandre Peschanski (São Paulo, SP: Boitempo, 2011).
- PMNSS-Sergipe 2010 *PLHIS-Plano local de habitação de interesse social-Nossa Senhora do Socorro* (Prefeitura Municipal de Nossa Senhora do Socorro, Sergipe).
- Revisão do PDDU-Plano de desenvolvimento urbano de Nossa Senhora do Socorro 2010 (Prefeitura Municipal de Nossa Senhora do Socorro, Sergipe).

- PDDU-*Plano de desenvolvimento urbano de Nossa Senhora do Socorro* 2010. (Prefeitura Municipal de Nossa Senhora do Socorro, Sergipe).
- PEMAS-*Plano estratégico municipal de assentamentos subnormais-Nossa Senhora do Socorro* 2001 (Sergipe. Prefeitura Municipal de Nossa Senhora do Socorro, Sergipe).
- REVISÃO DO PDDU-Nossa Senhora do Socorro 2010 (Prefeitura Municipal de Nossa Senhora do Socorro, Sergipe).
- Sobarzo, Oscar 2010 “Passo fundo: cidade média com funções comerciais”. In ELIAS, Denise; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; SOARES, Beatriz Ribeiro (Orgs.). *Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional: Tandil e Urbelândia* (São Paulo: Expressão Popular).
- Soja, Edward W 1993 *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social*. Tradução [da 2ª Ed. Inglesa]: Vera ribeiro (Rio de Janeiro: Jorge Zahar ED).
- Spósito, Maria Encarnação Beltrão 2001 “As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos”. In: \_\_\_\_\_. (Org.) *Urbanização e cidades: perspectivas geográficas* (Presidente Prudente: GASPERR, 2001. P.i-iv).
- Spósito, Maria Encarnação Beltrão 1998 *Gestão do Território e as diferentes escalas da centralidade urbana*. Revista Território, ano III, Nº 4, jan./jun., 1998.
- Spósito, Maria Encarnação Beltrão (org.) 2007 *Cidades médias: espaços em transição* (São Paulo: Expressão popular).
- Spósito, Maria Encarnação Beltrão; Sobarzo, Oscar (orgs.) 2007 *Cidades médias: produção do espaço urbano e regional* (São Paulo: Expressão popular).
- Teles, Edvaldo Santos Rocha 2006 “A primazia setorial de Aracaju”. In: ARAÚJO, Hélio Mário de (org. et al.). *O ambiente urbano: visões geográficas de Aracaju* (São Cristóvão: Departamento de Geografia da UFS).

# Procesos de transformación socio-espacial a través de grandes proyectos urbano-arquitectónicos

## El caso del proyecto intervención en la zona centro-tradicional de la ciudad de Guadalajara, México

---

Elizabeth Rivera Borrayo<sup>1</sup>

### Introducción

En México, como en diversas ciudades en Latinoamérica se han venido acumulando a través del tiempo continuas dinámicas de crecimiento y procesos de transformación, especialmente en lo que respecta a los últimos 50 años, lo que ha traído consigo una serie de problemas de muy diversa complejidad. La preocupación y estudio por entender los múltiples procesos de transformación de nuestras ciudades a partir de la implantación de grandes intervenciones urbanas (conocidos comúnmente como *proyectos urbanos*) empieza cobrar cada

---

1 Arquitecta y Doctora en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad por la Universidad de Guadalajara (UDG); Profesora Investigadora Titular del Departamento de Proyectos Urbanísticos del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD) e integrante del Centro de Investigaciones del Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial (CIMA) de la UDG, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Conacyt.

vez mayor fuerza, bajo nuevas ideas y factores que le dan vigencia en los estudios urbanos, principalmente frente a los escenarios que se vislumbran hacia el presente siglo.

En este espacio se expone algunos de los resultados y desarrollo de un trabajo más extenso de investigación, respecto a los procesos de transformación que ha tenido la ciudad de Guadalajara, México –la segunda en importancia del país– a través de grandes intervenciones urbano-arquitectónicas que se han dado desde mediados del siglo XX, en el que se analiza dicho fenómeno a través de un estudio de caso de intervención realizado en el espacio centro-tradicional con un importante peso histórico para la ciudad –conocido como la zona y barrio de San Juan de Dios– y que se encuentra caracterizada por tener un nivel de degradación sobre sus condiciones de la vida urbana.

Por tanto, el presente espacio constituye un punto de partida de nuestras inquietudes por explicar la transformación como proceso en el tiempo, donde los *proyectos urbanos* llegan a constituirse como eje fundamental dentro de ese proceso, construyendo de esta forma una nueva realidad sobre el espacio urbano, y por supuesto, entender parte de las rupturas y fragmentaciones que se producen y caracterizan hoy en nuestras ciudades, expresadas por discontinuidades y espacios compuestos en partes distintas, tanto en lo funcional y, por supuesto, en lo social. Con ello, se pretende dar a conocer algunas de las repercusiones sociales y espaciales halladas con la implementación de una de las principales propuestas de intervención urbanas de gran magnitud realizadas en el centro histórico de esta ciudad, cuyos resultados nos ha permitido visualizar y entender algunas de las vicisitudes sobre estas formas de actuación urbana, y por supuesto, entender y explicar algunos de los múltiples y complejos procesos urbanos que actualmente se desarrollan en nuestras metrópolis.

## **Objetivos, alcances y desarrollo de la investigación**

Los proyectos de intervención urbana se han constituido como un elemento esencial en la construcción modernizadora hacia la producción de la ciudad en sus diferentes escalas. Su papel como instru-

mento protagónico de actuación urbanística tuvo, y tiene hoy en día, un papel substancial en la práctica y estrategias de planeación de las metrópolis en el mundo.

Bajo este panorama, entendemos entonces que el *proyecto urbano* actúa como un elemento racional para concretar y transformar un contexto particular e implantar una nueva estructura en un lapso de tiempo muy corto. Por lo que nuestra pregunta principal de discusión se establece primordialmente para entender: ¿Qué consecuencias y procesos de transformación se generan sobre el territorio urbano a partir de la implantación y producción de grandes proyectos? ¿Cómo estos pueden producir procesos de desarrollo, tanto en su contexto inmediato y en el conjunto de la ciudad y el territorio urbano? y sobre todo ¿Cómo estos proyectos pueden contribuir directa o indirectamente a la recalificación e integración de entornos urbanos existentes? Estas son algunos de los muchos cuestionamientos que se generan constantemente por parte del ambiente académicos, con la única inquietud en encontrar respuestas en torno a las diversas y complejas problemáticas que se ven hoy inmersas nuestras ciudades.

Dada la diversidad y heterogeneidad de los procesos, dinámicas y problemas urbanos que se presentan en la actualidad en nuestras sociedades, se establece como premisa de trabajo que los grandes proyectos de intervención urbano-arquitectónica, constituidos como instrumentos clave en la planeación y desarrollo urbano en nuestro contexto, originan procesos de transformación e innovación espacial, cuyas intervenciones –como fue el caso de la Plaza Tapatía en el barrio de San Juan de Dios– llegan a generar múltiples consecuencias, ya sea de ruptura y fragmentación, más que de continuidad y permeabilidad, con lo que se conciben y construyen disímiles escenarios en la actual estructura de la ciudad.

Por consiguiente nuestro interés y objetivo general de la investigación intenta, en primera instancia, el analizar los procesos de transformación, a partir de la generación de grandes intervenciones –dentro de lo que algunos autores denominan como *proyectos urbanos*–, y de esta manera, identificar los diversos cambios sociales y espaciales, así como las posibles innovaciones que se producen desde la perspectiva de las intervenciones urbanas sobre el territorio en la ciudad-metrópoli, como parte del sustento de sus posibles escenarios.

El análisis realizado en la zona y espacio urbano en donde se implantó el proyecto de la Plaza Tapatía en los años ochenta en Guadalajara, nos permitió entender cómo dichas estrategias de intervención se establecen hoy como instrumentos clave en los esquemas de la planificación y construcción de nuestras ciudades, vinculadas a las nuevas fronteras del desarrollo global sobre el espacio local.

## **El estudio de caso**

En la ciudad de Guadalajara, como la mayoría de las ciudades en nuestro país, desde mediados del siglo XX –en los albores de la denominada “modernidad”– ocurrieron las primeras grandes intervenciones urbanas a la par de los procesos de configuración y crecimiento poblacional y urbano. Desde entonces la ciudad ha experimentado un continuo proceso de transformación, procesos que han cobrado un mayor auge en proyección y construcción de intervenciones urbanas de gran magnitud, tanto en sus dimensiones físicas, así como en las fuertes inversiones que se destinan a ellas, ligadas al costo político y, sobre todo, a sus implicaciones en el ámbito social.

De esta forma, nuestro ámbito de estudio –la zona conocida como San Juan de Dios– representa una parte substancial para entender parte de ese proceso y cuyo estudio permite extraer lecciones sobre sus resultados. Este caso constituye por sí mismo una experiencia que dejó implicaciones reconocidas sobre su espacio y ambiente urbano. Mucho se ha hablado y reflexionado respecto a la degradación y consecuencias que dicho proyecto dejó sobre el centro metropolitano,<sup>2</sup> pero su análisis no ha sido abordada desde la pers-

---

2 Algunos de los trabajos más relevantes se destaca el estudio de Daniel González (1987) en su abordaje a proyecto de la Plaza Tapatía con una crítica hacia el paradigma de la posmodernidad. Por otra parte, se encuentra el trabajo histórico-descriptivo de Patrice Mèle (2006) que se enfoca sobre la construcción y producción del patrimonio urbano en nuestro país, con la ejemplificación de casos en Guadalajara, Monterrey y Puebla.

La mayoría de los trabajos encontrados que hacen referencia a la Plaza Tapatía, son críticas que se diluye entre las explicaciones y opiniones (académicas y

pectiva socio-espacial, con el que se pretende contribuir a la discusión sobre las formas de intervención en esos ámbitos.

Por otra parte, la ciudad de Guadalajara representa un referente ineludible para el país, fuera de la capital, para comprender parte de los procesos de transformación urbana que se han venido realizando desde mediados del siglo XX en el país. Se define también como un caso significativo para el análisis de las transformaciones e intervenciones urbanas a partir de diversas actuaciones urbanísticas realizadas en el área histórico-tradicional de su centro metropolitano. Es a partir de esta época cuando la ciudad empieza un proceso de expansión y transformación basado fundamentalmente por la apertura y prolongación de calles y avenidas, constituyéndose éstos en los ejes viales principales y elementos articuladores vitales de la ciudad. Bajo esta dinámica, con los embates de la denominada “modernidad” y junto con estas obras viales, se llevaron a cabo intervenciones en la construcción y “renovación” de sus áreas centrales, entre las que se encuentra el proyecto de la Plaza Tapatía.<sup>3</sup>

Dicho proyecto, ha sido contemplado como uno de las principales estrategias de intervención a gran escala realizados en la ciudad, insertó en el espacio del centro de la metrópoli donde se localizan algunas de los barrios populares tradicionales más importantes, compuestos, desde su origen en la época fundacional de la ciudad, por personas de bajos ingresos económicos –principalmente gremios de jornaleros y trabajadores domésticos–, con el que se ha caracterizado principalmente el ambiente social y urbano de dicho espacio.

Es por ello que, nuestro caso de análisis, la Plaza Tapatía, conlleva un carácter especial por la forma, lugar y tiempo en que se desarrolló. Su ubicación en un área histórico-tradicional, lo que le confiere significado social y espacial particular, dada la constante degradación y olvido a la que ha estado sujeta, a pesar de los intentos fortuitos por subsanarla. La selección y análisis de este caso en particular es de carácter representativo, donde la intención no es la

---

periodísticas) de este “fracaso” urbanístico, pero sin hondar o profundizar más allá de la percepción común que se aprecia sobre dicho espacio.

3 Proyecto iniciado en 1978 e inaugurado en 1982.

de generalizar los datos a otros hechos, es decir, no es ejemplificar lo que sucede sino representar al suceso en sí, permitiendo entender y comprobar el fenómeno, evaluando el proceso e implicaciones sobre un territorio urbano particular.

## **Sobre el proceso de análisis**

Es necesario advertir que la investigación parte de una hipótesis causal, y por tanto, ésta se desarrolla en dos grandes bloques: el primero se refiere a la construcción de grandes proyectos de intervención o *proyectos urbanos* (objeto-causa) y el segundo a los procesos de transformación en la ciudad-metrópoli (efecto). Donde la primera, parte del análisis teórico a través de los diferentes razonamientos sobre los grandes *proyectos urbanos* que se han dado, con la idea de construir nuestra base causal sobre el porqué y cómo se llevan a cabo dichas estrategias. En el segundo, respecto a los *procesos de transformación*, se analizan las estrategias de su configuración sobre el territorio-urbano, con la finalidad de dar cuenta sobre las consecuencias y efectos (sociales y espaciales) y entender los escenarios que se proyectan en la ciudad en su conjunto.

La descripción del fenómeno de intervención y su consecuente proceso de transformación nos permitió centrar la investigación en un trabajo de carácter analítico-explicativo bajo una concepción crítica, con la que se indagaron las causas y efectos de dichas estrategias. Las variables e indicadores que se resaltan son principalmente las relacionadas con estos dos elementos base de la investigación: la construcción de los grandes *proyectos urbanos* y los *procesos de transformación* urbana y socio-espacial.

## **Sobre el diseño metodológico y el análisis socio-espacial**

Una de las estrategias a seguir en ésta investigación se encuentran relacionadas con datos de índole cuantitativa, vinculadas al territorio, a sus procesos y dinámicas económicas, por lo que nos llevó

a adoptar una postura objetiva y racional sobre la información obtenida. Los datos que se establecieron son de índole numérico-cualitativa, relacionado con el territorio urbano, la población y sus dinámicas económicas y productivas, se vinculan a elementos que se analizan desde los procedimientos lógico-racionalistas.

Por otra parte, si bien en sus principales fases fue primordialmente de carácter observacional y exploratorio, a través de recolección y procesamiento de información documental e histórica, el trabajo de campo en el área de estudio fue uno de los más significativos, ya que, a parte de la inspección física del lugar, se realizaron entrevistas a profundidad a pobladores residentes y visitantes del lugar,<sup>4</sup> lo que nos permitió contar con una visión sobre la percepción de los habitantes de dicho espacio, que permite complementar los resultados cuantitativos. Estos dos elementos (cuantitativo y cualitativo) nos llevaron a la construcción de una metodología híbrida de investigación que enriqueció los resultados y nos permitió contar con una visión holística del fenómeno, principalmente en lo que respecta al aspecto vivencial y de percepción del mismo.

Entendemos que parte fundamental en los estudios urbano-territoriales es la generación de análisis y estudios geográficos en las que se conjugan fundamentos teóricos y procedimientos básicos del análisis de datos. Para ello, se han considerado las técnicas de análisis espacial, con la finalidad de exponer los datos de las variables e indicadores contemplados. Por tanto, para el análisis cuantitativo, la información obtenida se basa principalmente en información de datos duros, extraída de fuentes oficiales;<sup>5</sup> por lo que, desde el desarrollo de las técnicas cuantitativas de análisis de datos se enmarcan en un

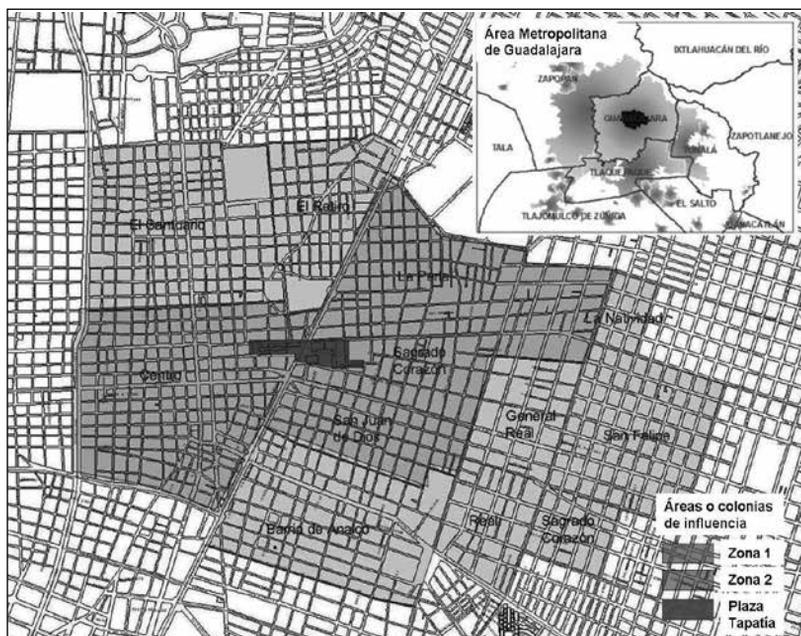
---

4 Estas se realizaron particularmente a personas y residentes del área de estudio a los cuales les tocó vivir parte del proceso y construcción del proyecto de intervención de la Plaza Tapatía a finales de los setenta y principios de los ochenta. También se realizaron una serie de entrevistas a visitantes que recurrían al lugar intentando exponer el grado de percepción que se tiene del lugar por parte de diversos sectores de la sociedad.

5 Básicamente de las fuentes y censos oficiales realizados a través del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), cuyas unidades geográficas básicas se miden por los denominados AGEBs.

“análisis espacial” o “geográfico cuantitativa”, de la cual se sustenta en el “neopositivismo lógico”.<sup>6</sup>

Imagen N° 1  
Delimitación de la zona de estudio y estructura de barrios y colonias en el AMG y área de intervención de la Plaza Tapatía



Fuente: Elaboración propia en base a las fuentes oficiales de delimitación actual de colonias. Ayuntamiento de Guadalajara / COPLAUR (2011).

De esta forma, la definición de los factores y dimensiones para el análisis socio-espacial, establecemos parte de nuestra guía en los modelos dentro de los análisis teórico multivariado y cuyos datos

6 Esta corriente surge en Estados Unidos a mediados de la década de los 50 de este siglo y se consolida diez años más tarde. Su propuesta científica pretende transponer a la Geografía el paradigma de las ciencias físicas, o sea, que se transforme en una ciencia *nomotética*, y que utilice una vía metodológica *hipotético-deductiva*. Ver Agudelo, Orlando y García, Isabel (comp.) (2003).

fueron determinados por el periodo establecido como límite temporal (1978-2005) y los límites del espacio físico donde se localiza el proyecto (zona centro y área de San Juan de Dios).

En resumen, parte del propósito de la investigación que aquí se realiza, se intenta establecer un sistema mixto de indicadores sobre el estudio de caso,<sup>7</sup> basados a su vez en modelos de las instituciones y organismos encargados de la generación de datos oficiales que también llegan a aplicarla. Las variables de tipo socio-demográficas se contrastan con otras de carácter cuantitativo como los valores del suelo, características físicas ambientales y usos del suelo.

Por tanto, la metodología planteada se basa en establecer una serie de índices o factores cuantitativos principalmente, los cuales nos han permitido determinar las dimensiones y variables operativas y, de los cuales se desprenderán por consiguiente los indicadores a analizar. Los índices en los que hemos agrupado las variables e indicadores de análisis son cuatro: 1) Estatus familiar o ciclo vital; 2) Estatus social y económico; 3) Urbanización y estructura urbana; 4) Valores de suelo urbano.

Los dos primeros forman de los indicadores básicos que comúnmente se llegan a utilizar en los estudios y mapas sociales,<sup>8</sup> a los cuales se les han agregado algunos otros elementos que nos permitieron tener una visión más completa sobre la evolución del grado de diferenciación social del área de estudio. Los otros dos elementos o indicadores, están más relacionados con el espacio urbano concreto, es decir, el espacio físico, que a su vez influyen en lo social.

---

7 Basado del modelo de análisis de áreas sociales establecido a través de diferentes variables aplicadas en otros estudios de análisis socio-espacial; así como los realizados recientemente en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), por Abel H. Ruiz Velazco (2005).

8 Como los estudios de trabajos de tesis de maestría y doctorado citadas en este documento, así como las bases e indicadores de marginación utilizados por instituciones como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Estatal de Población (COEPO).

### ***Medición del grado de percepción y vivencial de los habitantes y usuarios del espacio de estudio***

El trabajo cualitativo, fue realizado a través de entrevistas que nos permitieron cotejar por medio de historias y vivencias orales la percepción de los habitantes sobre el proceso y actual visión espacio que habitan. La conversación directa con los pobladores, visitantes y usuarios del espacio urbano y entorno, permitió una introducción al sitio a través de la mirada del sujeto, los contextos particulares, sus maneras de vivir y pensar su espacio, a través de pequeños y grandes acontecimientos explicados en sus pequeños relatos e historias personales. Junto a estos diálogos se realizaron otras estrategias de investigación, tal como la observación directa e investigación documental. La cual se basó principalmente en recorridos directos sobre el área de estudio y su entorno, a través de registro fotográfico de sus espacios.

### **La estructura teórico-conceptual**

La línea de orientación investigativa y conceptual de se relaciona con dos categorías principales que constituyen el punto de partida como parte de la formulación de la investigación y la estructuración del marco teórico-conceptual: El primero son los *grandes proyectos de intervención* denominados también como *proyectos urbanos*, mismos que a su vez se establecen como el objeto de estudio. El segundo se refiere a los *procesos de transformación* de la ciudad. Ésta última permitió desarrollar y marcar el procedimiento del análisis y método de trabajo y del que se desprenden o desglosan dos subcategorías, las *transformaciones urbanas* y las *transformaciones socio-espaciales*.

Dentro de estas dos dimensiones, lo espacial y lo social, se intentan establecer y encontrar los elementos que ayuden a explicar los diversos procesos urbanos que se producen, reflejados en elementos de *ruptura, fragmentación, continuidad y permeabilidad* que forman parte esencial de lo que se busca explicar en este trabajo y que ha caracterizado nuestras ciudades. A partir de ésta estructura es como se fue desarrollando la investigación, misma que se expone se forma sintetizada en este texto, con la finalidad de expresar algunos de los

resultados y abrir un espacio más de reflexión sobre la complejidad urbana de nuestras ciudades.

## **Los procesos de transformación de la ciudad-metrópoli**

Los cambios que hoy experimentan las ciudades en el mundo, generan transformaciones inevitables en la configuración y producción de su espacio urbano, cuyas implicaciones son por hoy de una complejidad y problemática<sup>9</sup> pocas veces factible en sus resultados. Esta situación se atribuye, por lo general, a las dinámicas que suceden sobre la utilización del territorio, y se deben, entre diversos factores, a los relacionados con la mundialización de la economía, la transformación de las formas de producción, mercados metropolitanos de trabajo, con tendencia hacia la especialización y dualización de actividades y recursos, los avances tecnológicos (principalmente en las telecomunicaciones), la pluralidad de las formas de movilidad, entre un largo etcétera, y que, se presupone, surgieron de los conflictos acumulados del modelo extensivo de crecimiento urbano que se dio desde mediados del siglo XX. Reconocemos por tanto, como las ciudades en América Latina y en el mundo, experimentan hoy transformaciones esenciales en sus estructuras socioeconómicas y políticas, bajo una correlación de hechos y efectos que generan reformas indispensables en la configuración y producción de su espacio urbano hacia el siglo XXI.

Los conflictos que se han ido acumulando en las ciudades a través del tiempo, han llevado a una búsqueda de estrategias que permitan lograr cierta estabilidad en el desarrollo general de las comunidades. Estrategias que se encuentran, algunas de ellas, basadas en la intervención

---

9 Mismas que abarcan todo tipo de factores y procesos, tales como: crecimiento físico, los problemas de concentración de población y dinámicas económicas, altos costos de la urbanización, régimen de propiedad del suelo, los problemas de la falta de vinculación del uso del suelo y las actividades económicas y sociales, marcados índices de marginación y segregación, insuficiencia en infraestructura, equipamientos, abasto, entre un largo etcétera.

y transformación de la ciudad a partir de la construcción de grandes proyectos urbano-arquitectónicos (conocidos como *proyectos urbanos*), con el propósito de conseguir un impacto favorable en el espacio urbano, no sólo en su entorno físico inmediato, sino en referencia a sus implicaciones en conjunto de la ciudad y la sociedad que la habita.<sup>10</sup>

Dichos mecanismos o estrategias a seguir se encuentran basadas principalmente en la intervención y transformación de la ciudad, en un espacio urbano determinado, a partir de grandes proyectos urbano-arquitectónicos, cuyo objetivo se basa en lograr que éste tenga un impacto que favorezca en dicho espacio de la ciudad y, de esta forma, lograr una estabilidad sobre los problemas que limitan su desarrollo general y permitir un impacto favorable, no solo en el entorno físico inmediato sino en las consecuencias que devienen sobre el conjunto de la ciudad y la sociedad que la habita.

Si bien, no es un elemento nuevo en las formas de construcción de la ciudad, dichas intervenciones depara nuevos esquemas reflexivos, encaminadas a entender principalmente frente a los escenarios que se vislumbran hacia el presente siglo XXI. La preocupación que florece desde los diferentes ámbitos, principalmente en el académico, toma fuerza bajo nuevas ideas y factores que le den vigencia en los estudios urbanos, bajo los actuales fenómenos supeditados a la tan nombrada globalización y economías mundiales quienes principalmente llegan a determinar o incidir en el rumbo de nuestras sociedades y como resultado lo que François Ascher denomina como la “tercera revolución urbana moderna”, que “... suscita cambios profundos en las formas de pensar, construir y gestionar las ciudades” (Ascher, 2005: 71).

Partimos entonces, de la idea general de que la ciudad es consecuencia de un proceso continuo de hechos y/o acontecimientos sociales, económicos, políticos, culturales, etc. en donde se lleva a cabo su materialidad, lo que nos ha permitido contar con las lecturas necesarias para comprender parte de los procesos y evolución que se han generado y que hoy suceden. Reflexionar sobre la complejidad y

---

10 Basta recordar los proyectos y realizaciones de la etapa moderna en la que influyeron las tesis urbanísticas lecorbusianas.

multiplicidad de los procesos urbanos es también pensar en las múltiples dificultades de acceso que se da dentro de ese entendimiento, debido a los incesantes cambios que por su naturaleza ocurren.

“... una de las nuevas ideas que condiciona la manera de pensar y actuar en la ciudad a partir de los años setenta, es el concepto de complejidad: el mundo real no es único, está compuesto por diversas realidades. Estas realidades son fragmentos que se articulan y acumulan según una lógica propia en la unidad que forman, pero al mismo tiempo mantienen una autonomía” (Ascher, 2005: 71).

Surge así una oportunidad de desarrollar, como parte del análisis, otra perspectiva sobre las formas de entender y conceptualizar parte de los procesos urbanos, entre las dinámicas de diferentes visiones, que sobre el fenómeno urbano constituyen a las ciudades y su paso hacia la su construcción metropolitana.

Entre la extensa gama de conceptos y fenómenos que involucran a la ciudad, su espacio y los procesos de cambio urbano que se han abordado en nuestro trabajo, existe uno que es ineludible se mencionar es el de la planeación urbana, debido a que se establece como un elemento constante en las formas de actuación respecto a las actuales problemáticas en las ciudades en el mundo; y además se constituye como una necesidad acuciante ante las diversas dificultades generadas, en relación con las dinámicas de crecimiento poblacional, y por consiguiente, con los procesos de urbanización, densificación de las construcciones, degeneración y obsolescencia de los sistemas y redes de servicios y de infraestructura, así como con los constantes cambios en los usos del suelo y ambiente urbano. Por lo que el punto de atención en la ciudad, como menciona Alfonso Iracheta, “... es el proceso de configuración socio-espacial, que surge de la relación compleja entre la sociedad y la naturaleza y las diversas formas y mecanismos de intervención para su transformación” (Iracheta, 1997: 157).

Resulta lógico esperar que la planeación urbana utilice –como principal mecanismo de regulación y ordenamiento del territorio urbano– medidas correctivas ante los problemas existentes, pero donde además, se deben plantear acciones de prevención y anticipación de las problemáticas urbanas de todo tipo de asentamiento

en cualquier escala o magnitud. Circunstancias que, como sabemos por la experiencias acumuladas a través del tiempo, esto no siempre ocurre –principalmente dentro de nuestro contexto– donde dichas acciones se aplican cuando ya sucedieron los fenómenos o se encuentran en proceso, circunstancias que complican extremadamente una posible solución y, por lo tanto, los resultados obtenidos no siempre llegan a ser los óptimos o mínimamente esperados. Situación se fue agudizando conforme las ciudades fueron acelerando sus procesos de crecimiento, suceso a la que se le suman múltiples factores (económicos, políticos, sociales, culturales, ambientales, etc.) que envuelvan toda esta problemática de en lo local y lo global, entre las que se involucran las formas de implantación de los esquemas de desarrollo del capitalismo, las economías y políticas globales conllevan a una dinámica muy particular en cada país y región.

Entre las muchas causas que podrían atribuírseles a este fenómeno, se debe principalmente a una ausencia de políticas claras y adecuadas para lograrlo, lo que nos hace ver el enorme rezago aún nos encontramos en materia de planificación y ordenamiento territorial. Entendemos por tanto, que el problema reside principalmente en su operatividad. Llegan a ser pocas las ciudades que logran establecer y plantear su modelo de ciudad, y son muy pocos aun las que llegan a tener acciones reales y proyectos urbanos de transformación que los sustenten y se articulen con una idea integral de planeación.

Por tanto, la falta de planeación y proyectos que permita tener una continuidad de un proceso de transformación urbana con un proceso de renovación incluyente en el que participen todos los sectores en la toma de decisiones, hace que caigamos en los mismos errores y dificultades que hoy existen.

A partir de esos procesos de transformación urbanística que –tanto en la parte central como en sus periferias– constituyen parte relevante en las intervenciones urbanas a través de grandes proyectos, y que contribuyen significativamente el cambio del territorio y espacio urbano, determinantes en la constitución de esa transformación, y por consiguiente, llegan a jugar un papel categórico en ese desarrollo y consolidación de un área urbana particular y por lo tanto, de la definición de una ciudad. Entendiendo entonces que el origen de cada *proyecto*

*urbano* responde a un determinado momento, tanto en el tiempo y situación histórica particular como de su espacialidad urbana.

También se llega a caracterizar por los diversos tipos de intervenciones, mismas que van tienen que ver con su escala, como por sus funciones o fines a seguir: como lo son la construcción de espacios públicos, equipamientos, conjuntos habitacionales, vías urbanas e infraestructuras del transporte, nuevos núcleos de comercio y servicios, etc., afectando y transformando en sus propias dimensiones la estructura urbana. Cada una de ellas ha contribuido a la construcción y a la configuración específica de la ciudad y espacio social que hoy conocemos.

“... la ciudad contemporánea parecería estar cada vez menos vinculada a su especificidad espacial, a la ciudad como un punto fijo de referencia, memoria e identidad colectiva” (Soja, 2008: 221).

Y junto con esto, existen dos dimensiones de análisis implícitos dentro de los procesos de transformación de cualquier comunidad: lo social y espacial, basados en su configuración física que explica los procesos urbano-arquitectónicos en sus procesos de fragmentación espacial y, lo social, inscrita sobre el ámbito de la diferenciación y segregación. Elementos que estructuran parte de las ideas que se derivan de nuestros planteamientos.

## **Apuntes sobre el concepto de *proyecto urbano***

A través de la necesaria búsqueda del concepto de *proyecto urbano*, este comienza a ser cada vez más utilizado y difundido, principalmente en el círculo de los profesionistas dedicados a la construcción de la ciudad, así como por parte de los políticos y promotores inmobiliarios dentro de sus discursos y promociones urbanísticas, con el que se denomina así a cualquier proyecto arquitectónico de grandes proporciones,<sup>11</sup> ya sea por la magnitud del edificio o conjun-

---

11 Para ello se han encontrado una importante cantidad de términos para aludir a cualquier tipo de intervención que se realizan en la ciudad a escala urbana, tales como: *megaproyectos*, *macroproyectos*, *grandes operaciones urbanas*, *grandes*

to de edificaciones que lo conforman y/o por los recursos económicos que se invierten ellos y que, de alguna manera, llegan a sobresalir en la escala de la ciudad. Esta situación ha generado diversas confusiones, tal como lo menciona López Rangel:

“... es conocido que en ámbito de la cultura urbano-arquitectónica se ha presentado diversas maneras de entender y definir el ‘proyecto urbano’ [...] todo proyecto que desborde los terrenos convencionales y tiendan a desestructurar las tramas preexistentes y a irrumpir en una ‘escala mayor’, transformando la ciudad, se le llega a denominar “urbano” (López, 2005).

El abordaje y análisis conceptual sobre el *proyecto urbano* (o *grandes proyectos urbanos*) es relativamente reciente<sup>12</sup> –sobre todo en nuestro contexto–, situación que sido señalado por autores como Mario Lungo (2002, 2005) y Rafael López (2005)<sup>13</sup> y al mismo tiempo se establece como uno de los principales paradigmas en el entendimiento de los procesos urbanos actuales. A través de sus diferentes interpretaciones se han encontrado otras opciones sobre la forma de estudiar el fenómeno desde sus propios ámbitos, tiempo y contextos particulares.

Mario Lungo (2005) apunta a su vez sobre la ambigüedad en torno al término, pero, por otra parte, establece que su interés se centra más en entender el fenómeno y sus repercusiones en la escala de la ciudad en el marco de los impactos generados en el proceso de la globalización, más que establecer una definición concreta.

Sobre esa dificultad en su definición, Alicia Novick (2004) advierte que es indispensable establecer una base conceptual que permita construir e interpretar el carácter y contenido del *proyecto*

---

*intervenciones, megadesarrollos, macroarquitecturas*, etc., algunos sin entender la enorme carga conceptual que este tiene.

- 12 Debemos aclarar que, al referirnos con reciente, no es en alusión a los procesos de actuación y transformación en la ciudad, éstas como sabemos, tiene tras sí una larga historia, nos referimos específicamente a los estudios, investigaciones y análisis relativos sobre las formas de intervención a gran escala sobre la ciudad, y sobre todo, su análisis y aplicación de este fenómeno en nuestro contexto particular.
- 13 De acuerdo con López Rangel el término *proyecto urbano* es de reciente incurción en México; y su utilización y estudio en nuestro contexto lo atribuye principalmente a François Tomas (1998).

*urbano*. Expresa que, pese a los esfuerzos realizados, no existe aún una definición precisa, pero que, bajo esa circunstancia pueda existir cierta ventaja "... Pero es tal vez en sus fronteras amplias, en sus ambigüedades y en su capacidad de dar cuenta de la complejidad, donde reside la persistencia y la operatividad de estos términos" (Novick, 2004). Lo que expresa la falta de valoración por parte de algunos académicos y permite que se considere poco su análisis conceptual.

Por otra parte, si bien ha sido amplio el recorrido respecto a la construcción del concepto, nos concentraremos en este trabajo en algunas aproximaciones del concepto en nuestro contexto, como las de López (2005) y Lungo (2002), donde se establecen reflexiones sobre dicho abordaje, dada la complejidad que en sí envuelven los procesos urbanos, entendemos que –al menos en este trabajo– no se trata de encontrar un concepto único generalizado sobre el *proyecto urbano*, sino entender este concepto en nuestro contexto.

La explicación y conceptualización de *proyecto urbano* se han observado diversas imprecisiones, que se transmite hacia otros ámbitos, como el académico. Pero al mismo tiempo, cada razonamiento nos da la pauta para intentar explicar determinados factores que nos ayuden a entender cómo se visualiza e intenta proyectarse esa idea "ciudad" hacia el futuro, buscando principalmente una interpretación dentro de nuestro contexto particular.

Por tanto, entendemos por consiguiente que el concepto proyecto urbano o grandes intervenciones no puede ser tener una definición concreta, es decir, no es una definición en sí que caracteriza un hecho específico, único, sino más bien en este se vincula un proceso como característica esencial de las transformaciones que suceden sobre el territorio de la ciudad. Al mismo tiempo, a través del largo de nuestro recorrido entorno a las ideas y aportaciones realizadas por diversos autores –entre los que se encuentran la visión en el contexto europeo (ya aludidos algunos de ellos anteriormente), como Bohigas (2008), Borja (2003), Solá-Morales (1987), Tomas (1998), Gaja i Díaz (2008), Martín Hernández (1997); así como intelectuales nacionales y latinoamericanos con una visión más apegada a nuestro contexto, tales como Nuno Portas (1998), Lungo Diaz (2002, 2005), López Rangel (2005), entre algunos de los principales, de los cuales hemos aprendido que los conceptos se encuentran en constante evolución

conforme a los tiempos y circunstancias particulares que cada sociedad tiene.

Con lo que hemos concluido y entendemos de que el *proyecto urbano* o los *grandes proyectos de intervención urbano-arquitectónica* se expresan como una propuesta y proceso integral de transformación, innovación y modificación de un sector de la ciudad, el cual ocurre a través de propuestas de construcción de conjuntos urbano-arquitectónicos, que permiten generar acciones de desarrollo (ya sea de renovación-rehabilitación-revitalización-reconversión, etc.) y, que a su vez, estos puedan establecer elementos de cohesión entre los diferentes fragmentos urbanos en las metrópolis.

Su aptitud se encuentra marcada fundamentalmente por la idea de que puede llegar a desencadenar fenómenos de transformación y recalificación urbana, siempre con una actitud objetiva sobre su proyección, pero también dudosa o incierta sobre sus resultados.

## **Sobre el proceso de transformación del espacio histórico tradicional de Guadalajara**

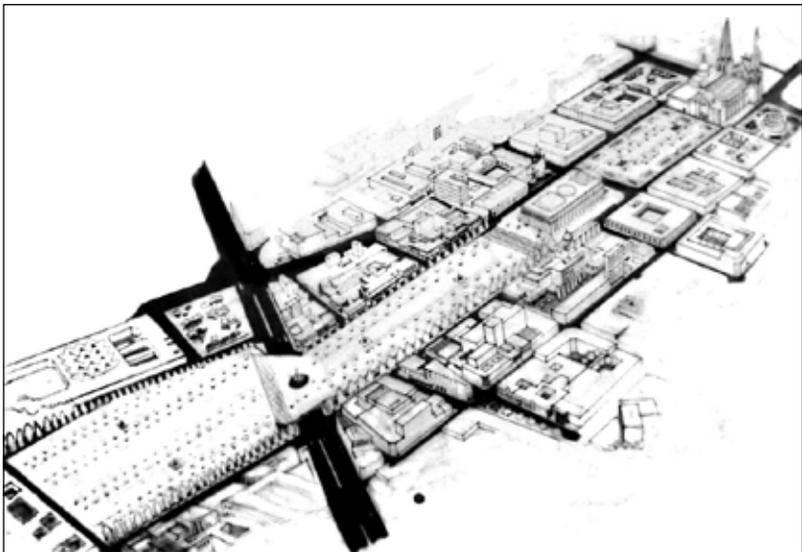
Guadalajara, como hemos señalado, es un referente ineludible para comprender parte de los procesos de cambio que se han venido realizando en las diferentes ciudades en México desde mediados del siglo XX, definiéndose como punto significativo para el análisis de las actuaciones urbanísticas realizadas en el área histórico-tradicional de su centro metropolitano.

Mucho se ha debatido y escrito sobre la transformación física que se ha dado en la ciudad de Guadalajara, autores como Daniel Vázquez (1989); Patricia Arias (1992); Daniel González (1987 y 1988); Eduardo López (1992 y 1996), Patrice Mélé (2006); Beatriz Núñez (1999); entre otros, quienes han dado una interesante recorrido histórico-crítico sobre dichos procesos.

Como resumen podemos señalar que la expansión y transformación urbana se basó principalmente por la apertura, prolongación y ampliación de diferentes calles y avenidas, mismas que se fueron constituyendo como los ejes principales estructuradores o articula-

dores vitales de la ciudad (como los ejes de las avenidas Alcalde-16 de Septiembre; Javier Mina-Juárez-Vallarta; Hidalgo-Republica, La Paz, Revolución, Federalismo-Colón, la Calzada Lázaro Cárdenas, entre otras). Bajo esa dinámica, y sujeta al influjo de la llamada “modernidad”, se realizaron también importantes obras de construcción y “renovación” de sus áreas centrales, que implicó la demolición de una cantidad relevante de edificios y fincas de un importante legado histórico-patrimonial (como lo fueron los conjuntos conventuales de San Juan de Dios, San Francisco, El Carmen, Santa María de Gracia, así como la Penitenciaría de Escobedo, y diversas fincas históricas), pero también la construcción de diversos conjunto de edificios encaminados a la generación de espacios de centralidad especializada (como el conjunto cultural del Agua Azul, la Central Camionera, el espacio educativo de la zona de la Normal, así como la Unidad Administrativa Estatal, el conjunto del Centro Médico de Occidente, así como las diferentes plazas y núcleos comerciales, entre muchos otros).

Imagen N° 2  
Proyecto original (Paseo del Hospicio) del Arq. Díaz Morales



Fuente: Kasis Ariciaga, A. (2004: 58).

Bajo esa idea de “renovación” implicaban la demolición-construcción de un espacio urbano sustituyéndolo por otro totalmente diferente. Esta producción de nuevos espacios y edificaciones van a continuar con ese proceso ya iniciado con la apertura de las vialidades, y al mismo tiempo, fungirá como pretexto para extenderse hacia las ideas de innovación bajo la proyección de reforma urbana, algunos de ellos fungiendo como detonantes de procesos mayores de transformación.

Uno de las intervenciones que fue el punto cumbre de esa pretensión, lo constituyó el proyecto de la Plaza Tapatía (iniciada a finales de los setenta e inaugurada en 1982) cuya implantación representa una parte sustancial para entender parte de ese proceso, y cuyo análisis nos permitió extraer lecciones sobre las implicaciones y resultados de dicha intervención.<sup>14</sup> En este espacio central, ha estado constituido como un área dividida históricamente desde su fundación, misma que ha sobrellevado un proceso continuo de abandono y degradación –como sucede en muchos centros históricos– donde las dinámicas de terciarización y desplazamiento de la población hacia otras áreas en las periferias de ciudad ha permitido la aceleración de dicha deterioro.

Con la apertura y prolongación de vialidades acabaron aún más de fragmentar dicho espacio. Si bien el proyecto pretendía y apostaba por una transformación y renovación que englobaban una serie de políticas e intervenciones entorno a la generación de un gran espacio público articulador para la ciudad con un impacto a nivel metropolitano y cuyo objetivo de mejorar el entorno urbano existente, fue la disculpa y detonante para un proceso de transformación integral en dicho entorno.

---

14 Cabe advertir que dicho proyecto fue la continuación de otro, realizado en 1942 por el Arq. Ignacio Díaz Morales, en donde se demolieron invaluable fincas históricas entorno de la Catedral Metropolitana, y que implicó la generación de nuevos espacios públicos alrededor de esta, conocidas en su conjunto como la Cruz de Plazas.

Imagen N° 3  
Área de intervención e implantación del proyecto  
del Centro Metropolitano (Cruz de Plazas y Plaza Tapatía)



Fuente: Elaboración propia a partir de una imagen área de la zona centro de la ciudad, de los años setenta del Archivo Municipal de Guadalajara.

El proyecto del Centro Metropolitano, nombrado posteriormente como la Plaza Tapatía, fue contemplado como uno de los principales planes de intervención a gran escala realizados en la ciudad –mismo que implicó la construcción y equipamiento que comprendió 40.000 metros cuadrados de plazas y paseos localizados entre dos edificios histórico-patrimoniales de gran relevancia para la ciudad: el Teatro Degollado (1855-1866) y el Hospicio Cabañas (1805-1945); que junto con los edificios que se construyeron, abarcó una extensión total de intervención de 70.000 mil metros cuadrados–. El proyecto de intervención fue planeado para establecer un gran corredor público que contactase éstos dos edificios históricos y sobre él se levantaron diversos inmuebles donde se albergaría principalmente oficinas y comercios, su altura (de seis niveles como promedio), mismos que han funcionado físicamente como contenedores de los espacios públicos, pero al mismo tiempo, como murallas que ocultan el otro rostro que circunda entorno a la plaza.

Independiente de su constitución física, uno de los aspectos a resaltar de su construcción fue la ubicación –como se ha señalado anteriormente– en una de las áreas populares tradicionales de la ciudad. Lugar que se encuentra definido por ser un espacio que ha estado dividido históricamente, desde la etapa de su fundación, y que ha tenido un continuo proceso de abandono y degradación, dada las dinámicas de terciarización y el desplazamiento de la población hacia otros espacios en las periferias de la ciudad, característico de los centros históricos.

En dicho espacio se localizan los barrios populares tradicionales más importantes de la ciudad (San Juan de Dios,<sup>15</sup> La Perla, el Sagrado Corazón, entre los más antiguos), conformados desde su fundación por personas de bajos ingresos económicos –principalmente gremios de jornaleros y trabajadores domésticos–, con el que se ha caracterizado principalmente el ambiente social y urbano. Es por ello que la Plaza Tapatía, conlleva un carácter especial por la forma, lugar y tiempo en que se desarrolló, su ubicación en un área histórico-tradicional le confiere significado social y espacial particular, dada la constante degradación y olvido a la que ha estado sujeta, a pesar de los intentos fortuitos por subsanarla.

Imagen N° 4  
Transformación del barrio San Juan de Dios



Izq. Vista hacia el barrio de San Juan de Dios (alrededor de 1900). Der. Aspecto actual (2010), donde se observa al fondo el edificio del Hospicio Cabañas. Fuente: Archivo Municipal de Guadalajara y foto propia (E. Rivera, 2010).

15 El barrio de San Juan de Dios data de la fundación misma de la ciudad española en el siglo XVI.

Entendemos por consiguiente que las localizaciones de los sectores altos y bajos, comienzan a tomar cuerpo en las formas de separación física de la ciudad, dentro del fenómeno de segregación espacial ya conocido en las ciudades latinoamericanas. Las formas contraídas establecen dos aspectos generales, la ubicación de los sectores ricos en puntos privilegiados urbanística y ambientalmente de la ciudad, y la utilización de espacios en el centro de la ciudad con viviendas deterioradas.

El estudio y análisis realizado en la zona centro de la ciudad, en torno a la construcción de la Plaza Tapatía, nos llevó primero el vincularlo con el contexto histórico de la formación de la ciudad, hasta los procesos de diferenciación social que hoy se presentan. Las colonias y ambiente social que se encuentran alrededor de la Plaza Tapatía, han permanecido prácticamente intactas en cuanto a su situación y condiciones ambientales. De esta forma, como dice Kevin Lynch "... la calidad de un espacio se debe al efecto conjunto del lugar y de la sociedad que lo ocupa" (Lynch, 1984: 88).

Los *proyectos urbanos* en su pretendida idea de mitigar o contrarrestar los impactos sociales negativos existentes en la realidad socio-espacial, tales como la recuperación de áreas degradadas o marginadas, no siempre llegan a concretarse para obtener dichas expectativas. Los intereses políticos y, sobre todo económicos, son los que han prevalecido sobre los sociales y los culturales.

"... el territorio se valora como lugar de inscripción de la cultura y como soporte de la memoria colectiva que reúne elementos geo-simbólicos e identitarios inscritos en el entorno construido" (Giménez, 2000 citado por Ramírez, 2009: 164).

Las experiencias de las intervenciones urbanas realizadas en nuestros contextos, y en particular respecto a la ciudad de Guadalajara, nos permitieron autoanalizar los resultados que hoy se tienen, en donde se observa un importante rezago en diversos sentidos, tanto en planeación, gestión, etc. lo que ha provocado –en la mayoría de las ocasiones– un mayor declive y degradación que un mejoramiento de las zonas urbanas en donde se implantaron, con afectaciones más profundas.

“La tan señalada y controvertida *modernidad* ha sido parte de los elementos causales para intentar explicar la forma en cómo se han llevado a cabo estas transformaciones en las ciudades durante el siglo XX y lo que va del presente siglo, principalmente en lo que respecta a las intervenciones en las áreas o zonas tradicionales, caracterizadas como Centros Históricos” (Rivera y González, 2008).

Imagen N° 5  
Vistas actuales del entorno aledaño a la Plaza Tapatía



Izq.: Uno de los ejes viales (Hidalgo-República) que delimitan la Plaza Tapatía. Der.: Esperando cruzar hacia el barrio La Perla por la calle Cabañas. Fuente: Foto propia (E. Rivera, 2011).

Entendemos entonces que el *proyecto urbano* debe ser visto como un proceso frecuente de transformación de la ciudad, y lo que sucedió con el proyecto de la Plaza Tapatía no tuvo esa connotación de continuidad –aunque comenzó con un proyecto inicial en años 40 con la Cruz de Plazas– no hubo esa estrategia de planeación basada en una transformación integral, dado que no se concretó una prolongación en el *proyecto urbano*.

A pesar de la construcción de un espacio público, la Plaza Tapatía no presentó esos elementos de cohesión social y espacial que se requería y no ha logrado detonar cambios urbanos relevantes. Dichos elementos que, de acuerdo a Mario Lungo, este es:

“... un asunto clave con respecto al uso del espacio público generado por estos proyectos es evitar la segregación espacial y humana [...] los proyectos urbanos deben o pretenden resolver –entre los muchos problemas– no sólo el tema de la rehabilitación urbana,

sino que además resolver problemas de integración social y vivienda económica y que, pueden contribuir a crear una imagen compartida de la ciudad entre sus habitantes y sus usuarios” (Lungo, 2002: 296-299).

Imagen N° 6  
Aspecto actual del barrio San Juan de Dios



Izq.: Calle de la zona del barrio San Juan de Dios. Der.: algunos de los comercios tradicionales que subsisten (hojalateros y talleres de afilado de herramientas “afiladurias”). Fuente: Foto propia E. Rivera, 2011.

Después de este proyecto, las intervenciones que se han realizado en este espacio no han tenido grandes implicaciones para revertir el continuo deterioro al que ha estado sujeto en centro histórico y sobre todo, los barrios tradicionales que se encuentran en torno a este espacio. Lejos de la remoción y limpieza de fachadas en algunos sectores del centro y barrios tradicionales, así como la renovación de mejoramiento de banquetas y peatonalización de algunas sus calles, el centro de la ciudad continúa aún sin un proyecto que nos permita visualizar estrategias claras de su proceso de rehabilitación y reconversión urbana. Las intervenciones urbanísticas realizadas en Guadalajara en muchos sentidos –como en gran parte de las efectuadas en los centros histórico-tradicionales en el país y en América Latina–, han formado parte de una serie de actuaciones aisladas en la estructura de la ciudad, debido principalmente a las inconsistencias ocasionadas por la falta de un plan metropolitano.

## Reflexiones finales, a manera de conclusión

Respecto al abordaje conceptual de *proyecto urbano*, entendemos que éste no puede manejarse o establecerse una definición concreta, ya que se encuentra establecida por los modelos de la ciudad de cada tiempo y circunstancia específicos, y además se encuentra influenciada por las circunstancias y esquemas de la sociedad misma, tal y como se puede apreciar en los distintos momentos y concepciones planeadas desde el ámbito académico. La idea que discurre desde la reflexión en el ámbito disciplinar, interactuando entre la teoría y la práctica.

El *proyecto urbano*, se entiende como un objeto de estudio, tanto empírico como conceptual, en constante renovación, cuyos resultados no son predecibles. Al respecto, entendemos que a través del tiempo, los *procesos de transformación* de la ciudad, tanto físicos como sociales, son igualmente eventuales. Pero, en algunos casos, estos últimos (los sociales) suelen persistir sobre los físicos, como es el caso de Guadalajara con el proyecto de la Plaza Tapatía y el espacio urbano donde se implantó.

De esta forma, el *proyecto urbano*, visto como un proceso, es entonces algo no estático y debe reformularse constantemente, a través de una visión clara hacia donde se construye la ciudad, pero también en concordancia con lo que quiere para la sociedad y circunstancias de quien habita ese espacio. Las intervenciones urbanísticas realizadas en nuestras ciudades, en muchos sentidos, han formado parte de una serie de actuaciones aisladas en la estructura de la ciudad, debido principalmente a las inconsistencias ocasionadas por la falta de un plan metropolitano. Por consiguiente, el razonamiento sobre el concepto mismo aparece principalmente como un icono “anhelado” que pretende establecerse dentro de los nuevos procesos de la construcción social del espacio urbano contemporáneo.

Con respecto a los *procesos de transformación*, entendemos éstos pretenden mitigar o contrarrestar los impactos sociales negativos existentes en la realidad urbana, tales como la recuperación de áreas urbanas degradadas, situación que no siempre llegan a concretarse para obtener

los logros deseados. Los intereses políticos y, sobre todo económicos, son los que han prevalecido sobre los sociales y los culturales.

La configuración de la forma de la ciudad, vista también como parte de ese proceso, ocurre a manera de capas temporales, donde se visualizan dos escalas que llegan a carecer de articulación –una a nivel local y otra a nivel metropolitano–, dado que existen diversos grados de fragmentación, marcadas por la discontinuidad y rupturas de su trama y desarticulación con otras áreas de la ciudad.

Las circunstancias urbanas de esa área de estudio –tal y como se ha demostrado empíricamente– se encuentra jerarquizada por una serie de fragmentos, los cuales se encontraban perfectamente definidos y delimitados desde la época de su fundación. Que si bien, no se encontraban “integrados” en términos físicos, comprendían una realidad específica tanto en lo económico, social y cultural. Esta situación forma parte de su relevancia en ese peso “social” y “espacial” de la ciudad. Entre cada fragmento existe una realidad social caracterizada por su continuidad y permanencia como barrio y conjunto comunitario.

La construcción y relación individual de la ciudad se da a partir de fragmentos diversos, sin que entre estos llegue a existir una referencia de unidad, es decir, un proyecto de ciudad. Esto nos ha permitido observar una serie de fenómenos de diferenciación social supeditadas a las condiciones materiales y espaciales donde se lleva a cabo la interacción de la comunidad que ahí habita.

Por consiguiente se puede deducir que el proyecto de la Plaza Tapatía no fue un proceso continuo –aunque comenzó con un proyecto inicial en años 40 con la Cruz de Plazas– no hubo esa estrategia de planeación basada en una transformación integral, dado que no se concretó una continuidad en el *proyecto urbano* como tal.

La idea de renovación a través de un gran núcleo de espacio público, tiene su fundamento en términos teóricos y empíricos sobre la integración social con gran aceptación. Si bien hemos dicho que la continuidad de la ciudad se da a través de aquellos espacios que se conectan y dan acceso a diversos puntos, lo que genera una trama permeable. La dimensión principal de esta forma de actuación sobre la ciudad y su

centro urbano, reside en la prioridad del *proyecto urbano* que debía otorgarse al espacio público como ordenador del urbanismo.

La dimensión del *proyecto urbano*, entendemos que éste se da en dos tipos o formas de continuidad: la física y la social. Al que se le añan elementos de identidad, pertenencia o permanencia de cierto sector sobre el espacio urbano.

Entendemos por tanto, que al conocer parte de esa cotidianidad y personalidad de la que se va impregnado el espacio urbano –con las entrevistas realizadas en el trabajo, se ha explorado un pequeño fragmento de ese ambiente–, que se llega a vislumbrar, en el entendido de que implica un análisis más profundo en su abordaje y planteamiento, con la que se pretende el conocer una parte de la percepción general den su totalidad.

## Referencias

- Agudelo, Orlando y García, Isabel (comp.) (2003). *Teorías del proyecto geopolítico y técnicas de análisis espacial*. En <<http://es.scribd.com/doc/37157362/4158516-Geografua-Tecnicas-de-Analisis-Espacial>> Bogotá, D.C: Escuela Superior de Administración Pública / Programa de Administración Pública Territorial. Acceso 04 julio 2009.
- Arias, Patricia (1992). “La vida económica tapatía durante el siglo XX”. En *Capítulos de la historia de la ciudad de Guadalajara*. Tomo II. Ed. Ayuntamiento de Guadalajara. Guadalajara, México.
- Ascher, François (2005). *Nuevos principios del urbanismo*. Primera reimpresión. Madrid: Alianza Editorial.
- Bohigas, Oriol (2008). “La arquitectura debe asegurar la continuidad legible de la ciudad” en *Revista Digital Cafè de las ciudades. Método y modelo de Barcelona*. (Argentina) Número 65, marzo 2008. Año 7. Entrevista realizada por Marcelo Corti. En <[http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes\\_65.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_65.htm)>, acceso junio de 2008.
- Borja, Jordi 2003 (2005). *La ciudad conquistada*. Primera reimpresión. Barcelona: Alianza Editorial.
- Gaja i Díaz, Fernando (2008). *Grandes eventos, grandes proyectos: una apuesta de alto riesgo*. Ponencia presentada en Grandi Eventi: Casi Internazionali a confronto per una riflessione sull' Expo, Milano 2005. 24 ottobre 2008.
- González Romero, Daniel (1987). “El posmoderno en América Latina: El caso de la Plaza Tapatía en Guadalajara, México”. En Toca Fernández, An-

- tonio et al. *Más allá del posmoderno*. Segunda edición. México: Editorial Gustavo Gili.
- González Romero, Daniel (1988). *Jalisco en la Revolución. Arquitectura y Desarrollo Urbano. Tomo X*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco / Universidad de Guadalajara.
- Irecheta Cenecorta, Alfonso Xavier (1997). *Planeación y Desarrollo. Visión del futuro*. México: Plaza y Valdés Editores.
- Kasis Ariciaga, Anuar (2004). *Ignacio Díaz Morales*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco / Instituto de Estudios Superiores de Occidente-ITESO / Universidad de Guadalajara-CUAAD.
- López Moreno, Eduardo (1992). *La cuadrícula. En el desarrollo de la ciudad hispanoamericana*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- López Moreno, Eduardo (1996). *La vivienda social. Una historia*. México: Programa Editorial Red Nacional de Investigación Urbana en coedición con Centro de Estudios Metropolitanos / CUAAD / Universidad de Guadalajara / ORSTOM.
- López Rangel, Rafael (2005). “Reflexiones sobre el Proyecto Urbano”. Ciencias y Artes para el Diseño (CyAD) Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. México. Realizado en 27 marzo de 2005. En <http://www.rafaellopezrangel.com/Reflexiones%20sobre%20la%20arquitectura%20y%20el%20urbanismo%20latinoamericanos/Design/archivos%20texto/PU-UAM%202.doc>. Acceso agosto de 2007.
- Lungo, Mario (2002). “Grandes proyectos urbanos: desafíos para las ciudades latinoamericanas” en Martim O. Smolka & Laura Mullahy. (ed.) *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. (Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy. Library of Congress Cataloging-in-Publication Data. Octubre).
- Lungo, Mario (2005). “Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana” en *Revista URBANO* (Concepción) julio, Año/Vol. 8, número 011, Universidad de Bío Bío.
- Lynch, Kevin 2006 (1984). *La imagen de la ciudad*. (Barcelona: Editorial Gustavo Gili. Colección GG Reprints, Séptima tirada),
- Martín Hernández, Manuel J. (1997). *La invención de la arquitectura*. Madrid: Ediciones Celeste.
- Mèle, Patrice (2006). *La producción del patrimonio urbano*. México, D.F. Publicaciones de La Casa Chata / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-CIESAS.
- Novick, Alicia 2004 (2003). “Espacios y proyectos: oposiciones, hegemonías e interrogantes”, en Novick, Alicia (editora), *Las dimensiones del espacio público. Problemas y proyectos*. (Buenos Aires) Subsecretaría de Espacio Público y Desarrollo Urbano, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. [http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq054/arq054\\_01\\_e.asp](http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq054/arq054_01_e.asp), acceso mayo del 2008.

- Nuno Portas (1998). “El surgimiento del proyecto urbano” en *Revistes Perspectives Urbanas*. Universidad Politécnica de Cataluña (Barcelona). En <<https://upcommons.upc.edu/revistes/html/2099/555/art03-2.htm>>, acceso 24 de septiembre de 2008. (Artículo original publicado por la revista *Urbanística*, N° 110, 1998, traducción F.J. Monclús).
- Núñez Miranda, Beatriz (1999). *Guadalajara, una visión del siglo XX*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco y/ Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, México).
- Ramírez Kuri, Patricia (2009). “La ciudad y los nuevos procesos urbanos” en *Cultura y representaciones sociales / Revista electrónica de Ciencias Sociales*. (México, D.F.) Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Año 3, núm. 6, marzo 2009. En: <http://www.culturayrs.org.mx/revista/num6/Ramirez.pdf>, acceso Julio de 2009).
- Rivera Borrayo, Elizabeth y González Romero, Daniel (2008). “El Proyecto Urbano como instrumento de intervención en el Centro Histórico de Guadalajara: caso Plaza Tapatía y Parque Morelos”. Ponencia presentada en la Semana Internacional del Urbanismo, XI Congreso de la anpud y VIII Congreso del Aleup, CUAAD / Universidad de Guadalajara. México. Octubre de 2008.
- Rivera Borrayo, Elizabeth (2012). “Procesos y escenarios de transformación socio-espacial a través de grandes proyectos de intervención urbano-arquitectónica en Guadalajara”. Tesis de Doctorado en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad (PNPC-CONACYT) del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño de la Universidad de Guadalajara, México.
- Ruiz Velazco Castañeda, Abel H. (2005). “Mapa social de Guadalajara” en *Geocalli, Cuadernos de Geografía*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara / Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH). Año 6, Núm. 12, Septiembre de 2005.
- Soja, Edward W. 2008 (2000). *Postmetrópolis: Critical studies of cities and regions*. Los Ángeles: Balckwell Publishers.
- Solà-Morales, Manuel de (1987). “La segunda historia del proyecto urbano”. *Revista UR*, Año 1987. N° 5. Barcelona. En <<http://hdl.handle.net/2099/3118>>, acceso mayo de 2009.
- Tomas, François (1998). “Después del funcionalismo ¿qué? Hacia una nueva cultura urbana” En Castrillo Romón, María (coord. de edición) *Ciudad, Territorio y Patrimonio. Materiales de investigación*. (España-México). Instituto Universitario de Urbanística/Universidad de Valladolid, España / Universidad Iberoamericana de Puebla, México. En <[http://www3.uva.es/iuu/DownLoads/Doc03\\_F-Tomas.pdf](http://www3.uva.es/iuu/DownLoads/Doc03_F-Tomas.pdf)> Acceso septiembre de 2007.
- Vázquez Aguilar, Daniel (1989). *Guadalajara: Ensayos de una interpretación*. Guadalajara: Colegio de Jalisco.

# Urbanizaciones acuáticas. Escobar como simple lugar de la acumulación del capital en un modelo rentista

---

Patricio Narodowski<sup>1</sup>

## Introducción

Las urbanizaciones cerradas son un fenómeno de reciente difusión, que plantea un nuevo modo de producción residencial sobre extensas áreas de gran valor patrimonial, pero extremadamente frágiles en materia ambiental. Se trata de nuevos productos inmobiliarios desarrollados sobre ecosistemas estratégicos, tales como valles de inundación y humedales, cuya localización supone costos irreparables para el ecosistema. El vacío legal que ello conlleva, producto de la complicidad de la alianza público-privada, no deja de ser llamativo, atendiendo, además, a la creciente demanda de nueva vivienda (y de otras obras pú-

---

1 Licenciado en Economía UBA y Doctor en Geografía del Desarrollo Universidad L'Orientale, Nápoles, Italia. Docente de la Facultad de Humanidades y de Económicas de la UNLP y de la UNM. Director del Programa de Posgrado en Políticas de Desarrollo de Humanidades de la UNLP. Se ha especializado en temáticas de economía política, desarrollo y estructura económica, sistema mundial, desarrollo local y ciudades. Ha publicado diversos libros, artículos, capítulos de libro sobre estos temas.

blicas de gran importancia para la región) por parte de la clase media y media baja, y a su elevado costo de planificación urbana.

Este trabajo se inscribe en las actividades del Proyecto “Urbanismo privado y gestión del suelo sobre humedales de la cuenca baja del Río Luján” de la UNLP. La temática es importante ya que en el contexto de una política nacional que estimula y produce consumo en los sectores populares y de la clase media, no se logra romper con los elementos negativos de la estructura económica: el aumento relativo de los servicios de baja complejidad y de la especulación financiera e inmobiliaria. Tampoco se logra romper con la alianza que sostuvo las grandes intervenciones privadas neoliberales. El Estado ve al territorio como contenedor y no cómo espacio socialmente construido, con proyectos propios. En ese contexto, se quiere rescatar los casos de resistencia.

Para el abordaje, primero se plantea el enfoque teórico, dentro de la tradición de los teóricos de la dependencia y su versión urbana. Luego, en el capítulo dos, se retoma la hipótesis de trabajos anteriores (Narodowski, 2008) respecto a la incapacidad de los países subdesarrollados de romper, en las diversas escalas, con el viejo modelo de acumulación; es decir, se sigue priorizando lo inmobiliario-rentístico a la solución de los problemas existentes. Esto se observa con nitidez en el AMBA<sup>2</sup>. En ese mismo segundo capítulo, se propone el análisis de la documentación existente y las entrevistas a informantes claves. En relación a la búsqueda de información cuantitativa de las inversiones, se expone la forma en que se obtuvieron los datos de cada obra de infraestructura iniciada (finalizada o no) dentro de la Provincia de Buenos Aires, en el periodo 2005-2012, en los 134<sup>3</sup> municipios. Para los gastos municipales se ha indagado en otras fuentes y se han aprovechado las entrevistas realizadas a informantes claves.

En el capítulo 3 se avanza en una descripción de Escobar, su estructura productiva (escasamente compleja), la delicada situación social y luego las asimetrías territoriales (especialmente, para Maquínista F. Savio y la zona de Islas). Posteriormente, en el capítulo 4, se

---

2 Área Metropolitana de Buenos Aires o Gran Buenos Aires.

3 El municipio de Lezama se encuentra integrado con el de Chascomús.

exponen los resultados de la investigación cuantitativa, y se muestran los déficits y los pocos proyectos relevados en Maquinista F. Savio y en las islas. Finalmente, se muestran los resultados de una fuerte intervención público-privada en la zona de Islas, en función del desarrollo de los barrios náuticos. Contrastan nítidamente ambos esfuerzos: Los escasos proyectos destinados a apoyar la vida de los sectores populares y el medio ambiente, y la fuerte presencia del Estado y de la alianza público-privada que sostiene, sin embargo, los megaproyectos de las urbanizaciones cerradas.

## **Enfoque teórico y metodología de abordaje**

El presente trabajo gira alrededor de la relación existente entre desarrollo e infraestructura. Se trata de comprender cómo se producen las decisiones de inversión dentro de una lógica en la que prima la reproducción de la estructura económica de los territorios.

Este debate lleva en América Latina más de cuatro décadas y puede sintetizarse básicamente en dos posiciones: la originalmente enmarcada en la CEPAL, relacionada con los intentos de planificación como respuesta al agravamiento de los problemas de vivienda, el deterioro de los servicios y de la infraestructura; y la de los principales exponentes del pensamiento marxista dentro de la Teoría de la Dependencia. Aquí se recoge la tradición de este segundo grupo –formado por Quijano (1971), Cardoso (1971), Kowarick (1975), Singer (1968; 1971), Pradilla (1982; 1987) y se sostiene que el sistema productivo y de intereses existentes, el tipo de propiedad, la estructura impositiva y la organización institucional, condicionan la planificación, en particular, la infraestructura urbana; por eso las estrategias más que modificar, validaron el modelo. Luego de la década del setenta el debate se amplía con Harvey (2004) y Soja (2000). En América Latina, existe una continuidad de estos planteos en autores como De Mattos (2001) y Whitaker Ferreira (2003), que siguen viendo en el territorio el tipo de problemáticas estructurales de los autores mencionados anteriormente, aunque con sus actualizaciones. Nosotros hemos hecho un intento similar en Narodowski (2008), y hasta hoy seguimos considerando que en los países subdesarrollados se ha sostenido –incluso a

pesar de los esfuerzos de los gobiernos de matriz popular del último decenio— el viejo modelo de acumulación. Por eso predomina claramente la explotación de los recursos humanos y el trabajo taylorista; las estructuras productivas son de una simpleza alarmante.

Este proceso tiene su correlato espacial. Desde los años 70, y con un nuevo auge en los 90, aumentan las actividades de servicios en las áreas centrales a costa de la des-industrialización y del traslado de la producción industrial a las periferias. Los centros y algunos pocos nuevos subcentros conservan el comando interno, pero las actividades (salvo excepciones) son las típicas de la terciarización temprana, de baja calidad y precios. Estos centros y sub-centros atraen actividades dinámicas e innovadoras, pero éstas son pocas. Hay un periurbano difuso, de baja densidad; no hay estructuras policéntricas verdaderamente activas. Se prioriza lo inmobiliario-rentístico a la solución de los problemas existentes. Esto se observa con nitidez en el AMBA.

Las políticas urbanas de la década del 90 han sido parte de este proyecto de desarrollo en que los gobiernos y el sector privado han construido una alianza potente. En este caos, la cuestión ambiental queda relegada por la necesidad de obtener rentas urbanas de corto plazo (Pintos y Narodowski, 2012).

Como corolario, lo que se observa, tanto en la inversión como en lo regulatorio, es que se benefician —verticalmente— centros y sub-centros más dinámicos a costa de otros que son sólo lugares de conectividad o reservorios de pobreza. Además, se prioriza —horizontalmente— lo constructivo-privado a lo productivo, el corto al largo plazo, lo rentable a lo sustentable.

Para mostrar lo sucedido en el AMBA (ya abordado en Narodowski 2008 y Pintos y Narodowski, 2012) hemos tomado directamente el caso de Escobar. Para ello se propone el análisis de diversas fuentes. Por un lado hay un análisis de la documentación existente, incluyendo informes de gobierno y denuncias de las organizaciones sociales; por otro lado, se realizaron entrevistas a informantes claves, sobre todo, actores vinculados con la problemática de Savio y de las Islas. En relación a la búsqueda de información cuantitativa de las inversiones, la investigación se llevó a cabo en sucesivas etapas. La primera etapa consistió en la obtención, recopilación y organización de los datos de cada obra de infraestructura iniciada (finalizada o no)

por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en el periodo 2005-2012. Se consideró a Escobar entre los otros 134 municipios. Se tuvieron en cuenta obras de educación, salud, vivienda, agua y cloacas, gas y electricidad, viales, la construcción de centros de información turística, remodelación y puesta en valor de plazas, instalación de ascensores, construcción de equipamiento deportivo, recuperación de piletas y teatros municipales, construcción de hogares para ancianos, construcción de centros culturales, construcción de los fueros civiles en los departamentos judiciales, instalación de sistemas de aire acondicionado y detección de incendios, construcción de centros comunitarios y casas del niño, servicios zonales, gastos en ferrocarriles y aeroparques, entre otros<sup>4</sup>. Finalmente, se diferenció según el origen de los recursos: nacionales, provinciales y de organismos multilaterales de crédito. Para los gastos municipales se ha indagado en otras fuentes y se han aprovechado las entrevistas realizadas a informantes claves, habida cuenta de la falta de información fehaciente del gobierno municipal.

## **Escobar: un municipio con problemas socio-demográficos y urbanos**

### *Una estructura productiva escasamente compleja y una situación social promedio delicada*

Como se observó anteriormente, el partido de Escobar se encuentra en la región noreste de la Provincia de Buenos Aires, con una población aproximada de 210.000 habitantes distribuidos en 303 km<sup>2</sup>, de los cuales 77 km<sup>2</sup> corresponden a la zona de Islas del Delta del Paraná de las Palmas. Sus límites político-geográficos son: Campana, el Sector Islas de San Fernando, Malvinas Argentinas, Tigre y Pilar.

---

4 Debido a la falta de información no incluimos el gasto en infraestructura correspondiente a *puertos*.

Según el Censo Nacional Económico 2004/5, el PBG<sup>5</sup> de Escobar es de 1.792.014 miles de pesos. Casi la mitad del mismo (48,6%), se explica por la industria manufacturera, con especial importancia de los productos derivados del petróleo (carbón, caucho y plásticos; 34,7%). El sector Alimentos y Bebidas representa el 30%, fundamentalmente, por la presencia de frigoríficos medianos. Hay una escasa presencia de la cadena metalmecánica. Las actividades secundarias o industriales se localizan espontáneamente a ambos lados de la Panamericana, teniendo su máxima expresión planificada, a escala metropolitana, en el Parque industrial de Garín.

Las actividades primarias (en sus comienzos, relacionadas con la agricultura y la explotación forestal de las islas) evolucionaron hacia la floricultura, convirtiéndose en Capital Nacional de la Flor, detectándose asimismo, varias áreas importantes de localización de viveros. En los últimos años estas actividades han decaído fuertemente a manos, fundamentalmente, de la inversión inmobiliaria.

Cuadro N° 1  
Industria Manufacturera de Escobar

Sector	Valor Absoluto (en \$)	Valor Relativo en la Industria (en%)	Valor Total de la actividad (en %)
Elaboración de alimentos, bebidas y tabaco	163.569.245	30	2,05
Productos textiles, prendas de vestir y cuero	4.592.798	0,84	0,19
Industria de la madera y aserraderos	6.539.516	1,2	2,06
Fabricación de papel, editoriales e imprentas	95.862.525	17,58	7,17
Productos derivados del petróleo, carbón, caucho y plásticos	189.357.821	34,7	1,62

5 Producto Bruto Geográfico.

Sector	Valor Absoluto (en \$)	Valor Relativo en la Industria (en%)	Valor Total de la actividad (en %)
Productos minerales no metálicos	743.031	0,14	0,07
Metálica básica y productos de metal	26.855.388	4,93	0,8
Maquinaria, equipo, vehículos automotores, etc.	23.165.137	4,25	0,29
Otras industrias manufactureras	14.705.311	2,7	2,79
Unidades auxiliares	19.828.694	3,64	2,91

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNE 2004/2005.

Tal vez debido a ese nivel de industrialización y a la existencia de espacios vacíos a principios de los '90 es que, desde 1991 a 2010, la población aumentó en 90.000 habitantes. La densidad pasó de 423 a 700 hab./ km<sup>2</sup>. Y también, debido a la simpleza del aparato productivo, es que la situación es más precaria que en el promedio del Gran Buenos Aires: según el dato del Censo 2001 (último disponible): las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) ascendían al 19,4% de los hogares (9.000 hogares) contra un promedio para el Gran Buenos Aires de 14,5%. Los datos más actuales del Censo 2010 muestran que un 5% de la población vive en casillas y un 4% lo hace en ranchos, piezas en hotel o pensiones, etc. En materia habitacional, en Escobar se están produciendo 274 viviendas por intermedio del IPV<sup>6</sup>, aunque existe un listado con 3.000 familias anotadas esperando, lo cual evidencia la desproporción existente entre las necesidades habitacionales y la capacidad de respuesta.

Por otro lado, si bien hubo, en términos relativos, un crecimiento en la cantidad de hogares abastecidos con el desagüe cloacal entre el Censo 2001 y 2010, se observa un mayor crecimiento de la cantidad de hogares. Idéntica situación encontramos en la red pública de

6 Instituto Provincial de la Vivienda.

agua, que en el 2001 alcanzaba los 12.216 hogares, mientras que en el 2010 los mismos llegaron a 12.969. Sin embargo, hay en el partido 7.000 hogares nuevos. Con respecto a la red de gas, se observa que, según el Censo 2010, el 44% de los hogares de Escobar cuenta con gas por red, mientras que el 51% cuenta con gas en garrafa. Con respecto al sector salud, la localidad tiene un hospital provincial, el Hospital Zonal General de Agudos “Dr. Enrique Erill”, que cuenta con 137 camas. Adicionalmente, surge que se está ejecutando con fondos de la ANSES<sup>7</sup>, la obra del Hospital Nacional de Garín.

La cercanía con la Capital Federal y la pertenencia al corredor más próspero del GBA<sup>8</sup> beneficia al municipio; el nivel de conectividad es alto, aunque se observan niveles de saturación elevados y existen importantes falencias en el transporte público. Como se verá luego, el principal acceso a la ribera del Paraná, al Puerto y a los Barrios Cerrados, se da por el Centro de Belén de Escobar. Esto genera un congestionamiento de su principal arteria, la Av. Eugenia Tapia de Cruz, especialmente en horas pico. La ruta 25 tiene dentro del Partido, un recorrido de 22,20 Km, y desde la Autopista del Sol hasta el Paraná de las Palmas, se encuentra en mal estado, sin un mantenimiento adecuado, lo que no favorece el desarrollo del puerto. La repavimentación de la Ruta 25 hasta la Av. San Martín y la circunvalación sirven al desarrollo de estos emprendimientos.

## Los diferenciales territoriales y en las intervenciones

### *Las asimetrías*

Es importante señalar que el Censo 2010 aún no ha documentado la información referida a la distribución de población e infraestructuras por localidades, para ello hay que remitirse al Censo 2001. Allí se observa que Belén (el centro residencial tradicional) tenía 48.000 habitantes y, en cambio, Garín contaba con una población

7 Administración Nacional de Seguridad Social.

8 Gran Buenos Aires.

de casi 60.000 habitantes. Esta cifra la situaba como el espacio más poblado. Pero Maquinista F. Savio, con sus 42.000 habitantes, es el más denso. Puerto Paraná, donde están incluidas las islas, tenía contabilizadas menos de 100 personas.

Si se observan los datos sociales, Maquinista F. Savio contaba con un promedio de 2.000 hogares (sobre un total de 10.000 habitantes, casi el 30%) con NBI, mientras que en las Islas lindantes al Puerto Paraná, 5 de los 21 hogares (el 24%) tenían algún tipo de carencia. Por otro lado, si bien en Garín hay una mayor concentración de hogares con NBI, el porcentaje es menor (cerca del 20%).

Con respecto a la procedencia del agua para beber, encontramos que Maquinista F. Savio, era el que mayor problemática en términos porcentuales encontraba para abastecer de agua a sus hogares (el 33% no contaba con agua dentro de la vivienda); el porcentaje de Islas es 21%. También Maquinista F. Savio es el que tuvo más problemas cloacales.

Observamos también que la localidad de El Cazador, contaba con una red de gas en el 70% de sus hogares, mientras que la zona rural apenas alcanzaba el 10%, y Loma Verde el 18%. En el caso particular de Maquinista F. Savio, solo el 32% de los hogares contaba con una red de gas en sus domicilios, mientras que la región de Islas y humedales lindantes al Puerto de Paraná carecía de red, utilizando garrafas, en la mayoría de los casos. Las asimetrías se repiten en la asistencia sanitaria: En Maquinista F. Savio hay sólo 2 unidades sanitarias y en las Islas ninguna. Sólo Garín resulta más deficitaria por la población total que contiene. Por otra parte, según el Censo 2001, Islas (48% de la población), Maquinista F. Savio (33% de la población) y Garín (40% de la población) tienen los menores porcentajes de cobertura de salud.

### ***Los déficits y el olvido (los pocos proyectos relevados) en Maquinista F. Savio***

La localidad de Maquinista F. Savio se encuentra ubicada al Noroeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, exactamente a 48 km por vía férrea, desde Retiro (Línea Mitre, hoy TBA); y 54 km por Autopista Panamericana (Ruta 9), desde donde se accede a la ruta provin-



Como se observó anteriormente, su población de 42.000 habitantes atraviesa por una situación social precaria, en un espacio territorial que ya ha quedado limitado, generando una densidad poblacional elevada. Lamentablemente, la competencia ejercida sobre su jurisdicción por dos municipios distintos, Pilar y Escobar, han generado una división inexplicable. En su territorio hay 5 asentamientos de envergadura (Amancay o 15 Casillas, Nuevo Amancay, Los Pinos, Nuevo Ovejero, Ovejero Viejo). Asimismo, en los campos ubicados dentro del perímetro formado por el barrio Amancay / vías del tren / arroyo Escobar / fondo del Barrio Maschwitz Privado y fondo del Barrio Aranjuez, se ubica un antiguo basural a cielo abierto.

A pesar de las urgencias mencionadas, de los cerca de 150 proyectos de obras realizados en el Partido de Escobar entre en el 2005 y 2012, sólo unos pocos fueron destinados a la Localidad de Maquinista F. Savio. Si bien la localidad cuenta con el 17% de la población total del partido y el mayor NBI, solo recibió el 7% de la inversión realizada<sup>9</sup>.

Cuadro N° 2  
Comparación de fondos destinados al partido de Escobar  
y a la localidad Maq. F. Savio

Fondos	Escobar	Maq. F. Savio	
Presupuesto para Obras Públicas PBA 2005-2001	\$ 162.340.332,13	\$ 7.176.125,00	4%
Programa 700 Escuelas	\$ 12.754.974,91	\$ 91.901,79	1%
Programa Más Viviendas	\$ 72.595.559,82	\$ 9.235.854,20	13%
Total Fondos Destinados	\$ 247.690.866,86	\$ 16.503.880,99	7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto 2005-II, Programa 700 Escuelas, y Más Viviendas.

9 El presupuesto del Plan 274 Viviendas del Bicentenario para el año 2012, incluye la finalización de la construcción de doscientas setenta y cuatro viviendas en Maquinista F. Savio, lo cual incrementaría los valores obtenidos. Sin embargo, no existían valores precisos a la hora de elaboración de este informe.

Entre los proyectos realizados en la localidad se destacan: la construcción de un Jardín de Infantes, la ampliación y reformas edilicias del edificio de la Escuela de Enseñanza Superior Técnica N° 3 “Eva Perón”, el reemplazo de las redes de baja tensión para mejorar la calidad del servicio de la red de baja tensión del centro comercial, y la construcción de una terminal de transporte público de pasajeros. También se inició, pero muy lentamente, la construcción del barrio de 274 viviendas. Finalmente, se debe mencionar la pavimentación de las calles Patricias Argentinas (4 cuadras) y Formosa (1 cuadra), y de otras 30 cuadras; de este modo, Maquinista F. Savio quedó unida a través del pavimento con la ciudad de Garín, lo que implica un importante logro en materia vial.

Se trata de proyectos muy pobres, si se observan las numerosas necesidades de la población; incluso la localidad fue beneficiada por sólo 2 cooperativas del Plan Argentina Trabaja. Las prioridades giran en torno a un mayor número de viviendas, agua, cloacas y gas, asfalto, una sala de salud más, etc.

### ***La intervención público privada en la zona de Islas a partir de la infraestructura y las obras de los barrios náuticos***

La zona que se extiende desde toda la barranca del partido de Escobar (parte de ella es la barranca del Cazador), incluyendo al curso de agua del Río Luján, y que llega hasta el Paraná forma parte de un gran corredor biológico y climático que nace en la cuenca del Río Amazonas y se extiende hasta el Río de La Plata. Es así que en su largo recorrido arrastra gran variedad de nutrientes que determinan una enorme variedad de flora y fauna. Muchos estudios coinciden en considerarlo único en el mundo y de alto valor biológico.

Esta área fue históricamente ocupada por la radicación de residencias de fin de semana, preferentemente ubicadas en el sector de islas del Delta del Paraná, aunque con una densidad muy baja. En el sector continental, el mercado residencial dirigido a los sectores medios y medio-altos no ofrecía grandes posibilidades de expansión hasta la última década del siglo XX, ya que cerca de un tercio de esa superficie eran tierras pertenecientes a los valles de inundación de los ríos Lujan y Reconquista (Nuñez, Jankilevich, Brunstein y Pelifini,

1998). Las características físico-naturales de estas planicies poligénicas o intermareales de alta inundabilidad, anegables con inundaciones periódicas, y la incompleta accesibilidad de esas tierras, restringieron el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios, por corresponder a bienes de dominio público, en tanto zonas de desagües naturales, protegidas por la Ley 6.253.

Cuadro N° 3  
Descripción de los humedales y sus funciones ecológicas

	<b>FUNCIÓN ECOLÓGICA</b>	<b>BIENES Y SERVICIOS</b>
Regulación Hidrológica	Desaceleración de los flujos y disminución de turbulencia del agua	Control de erosión
	Regulación de caudales	Regulación de inundaciones
	Retención y estabilización de sedimentos	Control de sedimentos
	Retención de agua	Protección contra tormentas
	Almacenaje de agua a largo plazo	Provisión de agua para diferentes usos
	Almacenaje de agua a corto plazo	Transporte
	Regulación de procesos de evapotranspiración	
Regulación de carbono atmosférico (captura y emisión)		
Regulación Biogeoquímica	Fijación, retención y almacenaje de nutrientes (especialmente, nitrógeno)	Mejoramiento de la calidad del agua /
		Remoción de nutrientes de efluentes agrícolas
	Fijación y almacenaje de carbono en suelo	Mantenimiento de la productividad de los suelos
	Transformación y exportación de elementos químicos (N, S, P, etc.)	Mantenimiento del capital de nutrientes / productividad del ecosistema
	Transformación y exportación de carbono (ej. Emisión de CO <sub>2</sub> y CH <sub>4</sub> )	Biotransformación y degradación de sustancias tóxicas

	<b>FUNCIÓN ECOLÓGICA</b>	<b>BIENES Y SERVICIOS</b>
Funciones Ecológicas y de Biodiversidad	Regulación de salinidad	Soporte de sistemas aledaños
	Producción primaria	Provisión de alimentos, materiales para construcción y manufacturas, combustibles y energía, fertilizantes, recursos medicinales y ornamentales, etc.
		Provisión de hábitat para diferentes usos y actividades (agricultura, forestación, ganadería, pesca, turismo, recreación, etc.)
	Producción secundaria	Mantenimiento de corredores biológicos
	Provisión de nichos ecológicos y hábitat	Información estética, artística, cultural, espiritual, histórica, investigación, educación, etc.
	Sustento de tramas y cadenas tróficas e interacciones biológicas	Preservación de flora y fauna endémicas, raras o amenazadas (y hábitat)

Fuente: Oddi, 2010.

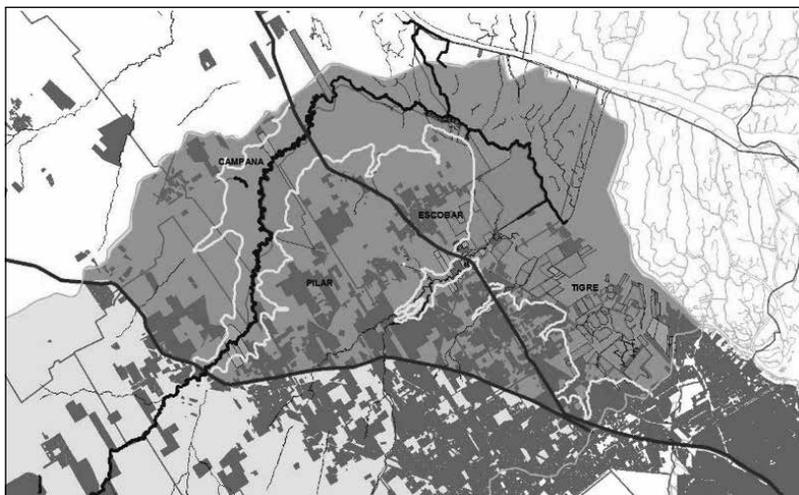
En los últimos 20 años, esas mismas características que habían influido en el bajo valor de mercado de la tierra, fueron la base de una revalorización llevada a cabo por los actores económicos privados, con fuerte apoyo público, a través del crecimiento de las Urbanizaciones Cerradas (U.C.) sobre rellenos ilegales, con la consecuente afectación de acuíferos y alteración de vías navegables.

El panorama –antes de la llegada de las UC– estaba constituido por unas cuantas parcelas privadas; algunas de grandes extensiones, otras con viviendas de fin de semana o pequeñas unidades productivas (apicultura, forestación, quintas, etc.) con viviendas permanentes, que, según el censo, no superan los 600 habitantes. La zona no cuenta –como vimos– con el equipamiento e infraestructura necesaria. El turismo y las actividades agroforestales son las principales actividades económicas, aunque con características precarias.

En el área se ubica el Puerto Escobar que hoy funciona con carga y descarga de materia prima de escala local. Desde el mismo

ingresa el material a granel de arena, canto rodado y piedra, y productos del delta. Posee una sola vía de acceso terrestre: la ruta provincial N° 25 que finaliza en el Paraná de las Palmas, lugar que dista a unos 19 km de la Ruta Panamericana por la vía terrestre mencionada, atravesando en la mitad de su recorrido el río Luján, a través el Puente “Domingo Mercante”. Esta ruta no presenta un buen estado de conservación. En el puerto, propiamente dicho, no existen instalaciones o empresas de servicios para el abastecimiento de los buques; todas sus necesidades son cubiertas por empresas que eventualmente se acercan al puerto por expreso pedido de los armadores o de las agencias marítimas. En el último período se construyó una estación regasificadora. Esta situación parece atentar contra el desarrollo turístico de las islas.

Mapa N° 2  
Urbanizaciones cerradas polderizadas en la cuenca baja del río Luján



Fuente: Pintos y Narodowski (2012)

La situación se modifica con las UC como un proceso más general de la RMBA; se trata de la instalación de grandes emprendimientos, implantados en terrenos que, en general, son cercanos y que se organizan como un conjunto de clubes de campo regidos por un

sistema común de administración y seguridad, con equipamientos, servicios y accesibilidad compartidos. A continuación se detalla el total de urbanizaciones acuáticas, fenómenos que sobresalen en la cuenca del Río Luján y que hemos tratado extensamente en Pintos y Narodowski (2012):

En total, en Escobar hay aproximadamente 13 emprendimientos que cubrirían unas 3 mil ha. La UC pionera sobre los humedales fue el Náutico Escobar Country Club, fundado en la década del 70. Fue el modelo de emprendimientos como CUBE y el Club Jardín Náutico Escobar, con canales navegables y conexión al río Luján. Sobre este curso de agua, hacia el este del partido, se recuesta El Cazador, una gran superficie de bañados y barrancas con impactante belleza natural. El Naudir cuenta con 800 lotes, de aproximadamente 850 m<sup>2</sup> cada uno. Un 60% de los lotes posee acceso directo al agua (lagunas internas y amarras propias al río), y el 40% restante son internos. Tiene un total de 133 ha, de las cuales 27 ha están compuestas por lagunas internas y agua natural del Río Luján. El megaemprendimiento Puertos del Lago, llevado a cabo por Eduardo Costantini, es un proyecto urbano sobre 1.440 ha adquiridas en junio de 2007, en el sector costero del río Luján. La iniciativa tiene rasgos similares al “Nordelta” de Tigre. El máster plan presenta una laguna central y hasta el momento: 5 barrios (Vistas, Marinas, Los Ciervos, Muelles, Acacias), Colegios, Centro Comercial, Polo Gastronómico, Club de Deportes, Cancha de Golf, Centro Médico. Estos barrios e instalaciones ocupan menos del 50% de la superficie.

Este avance se produce por la falta de una regulación específica para estos casos, sin embargo hay diversos elementos en la norma que podrían servir de límite a estos emprendimientos: principalmente, la prohibición de construir debajo de la cota de los 3,5 msnm, situación salvada gracias a un artilugio: evaluar la cota parcela por parcela, sin considerar la totalidad del espacio. Por otro lado, cabe señalar que el artículo 101 del Decreto 1.549/83 menciona condiciones de saneamiento del suelo a la hora de permitir asentamientos poblacionales. Sin embargo, estas condiciones no se cumplen debido a la existencia de médanos sin fijar, terrenos bajo cota o inundables, carencia de agua potable o posible contaminación de napas, etc. El 2º artículo de la ley 6.254/060 prohíbe fraccionamientos menores a 1 ha en áreas

por debajo de la cota 3,75 IGM (encargado de realizar los mapas topográficos). El Art. 5° de esa ley puntualiza la obligación de “-‘poner las viviendas a salvo de toda inundación’-” (Pugliese y Sgroi, 2012).

Cuadro N° 4  
Cantidad de hectáreas correspondientes  
a las urbanizaciones cerradas del partido de Escobar

Razón Social	Ha
El Cube	80
Náutico Escobar	306
Jardín Náutico Escobar	33
Punta Paraná, ciudad náutica	26
El Cazal, barrio náutico	71
El Cazal 2	206
Puertos del lago	1.437
El Cantón	550
San Matías	202
Santa Isabel I, II y III	84
El Ensueño	45
San Benito	65
San Marco	71

Fuente: Elaboración propia

Finalmente la Provincia se queda sin intervenir desde el punto de vista ambiental en relación con obras hidráulicas que modifican drásticamente ecosistemas de varios kilómetros cuadrados de superficie. Se carece de verdaderas capacidades para estas evaluaciones. Además, aun cuando lo hicieran, sus recomendaciones ambientales tienen escasa posibilidad de regular o condicionar las autorizaciones “precarias” que otorga, normalmente ex ante, la Autoridad del Agua. Este proceso implica un fuerte apoyo público, no en inversiones, pero si en términos de una estrategia de “no control de las regulaciones vigentes”.

Por otro lado, el emplazamiento de urbanizaciones cerradas genera en su interior endicamientos, rellenos, embalses y/o polders, dragados, refulados, excavaciones, creación de lagunas, derivación de cursos de agua, modificación de costas, desagües naturales y cotas en superficies asociadas a valles de inundación, cursos de agua o ambientes isleños, entre otros; lo que genera impactos ambientales de significativa importancia en una materia como los humedales, pertenecientes al dominio público natural (por lo que no pueden enajenarse y, principalmente, no han sido desafectados para uso particular por ley del Congreso de la Nación).

En el espacio público propiamente dicho aparecen demandas de infraestructuras tales como: la apertura de nuevas vías de circulación de distinta jerarquía (red domiciliaria, avenidas, autopistas); equipamiento de servicios como redes de desagües pluviales y cloacales; agua corriente, energía eléctrica y alumbrado público; gas natural, telefonía y cable, plantas de tratamiento de efluentes, entre otros. La creación de infraestructura impacta de manera directa, en tanto se la realiza al interior de la reserva (por ejemplo la construcción de un camino, el tendido de una red de alumbrado, etc.), pero también puede darse un impacto indirecto. Por otro lado, muchas de las áreas de la cuenca baja del río Luján donde se están montando las urbanizaciones acuáticas eran utilizadas como espacios públicos de recreación para los vecinos del lugar y visitantes.

Mientras que el acceso a las Islas se produce por la precaria Ruta 25, la calle “Sin Nombre” con llegada al río Luján, la calle “Sin Nombre” en Loma Verde y la mejorada Mermoz, hay diversas obras que han mejorado los accesos y, al mismo tiempo, el contexto de las UC: En la base de datos de inversiones figuran proyectos de infraestructura de agua y cloacas vinculados a las UC y también se prevé la materialización de un acceso directo desde el Acceso Norte, a desarrollarse entre el distribuidor de la Ruta N° 26 y la derivación de la ex Ruta N° 9. Este Nuevo Camino de Acceso está planteado para uso compartido con los futuros emprendimientos vecinos, barrio El Cantón y barrio San Matías, y está planeado con un máximo de 3 carriles por sentido de circulación, para el escenario de máxima demanda del proyecto. Un dato curioso más: En la ribera del río Luján han retirado el puente sobre el ex arroyo “Carbón”, en

el paraje conocido como Las Tres Bocas, lo que impide recorrer el camino ribereño desde la Ruta N° 25 hasta el C.C. Náutico Escobar. En los medios de comunicación aparecieron diversas noticias sobre aportes municipales para realizar obras vinculadas a las UC, pero no hay datos cuantitativos al respecto.

Con lo planteado, no termina el esfuerzo público-privado relativo al negocio de las UC: Los barrios privados realizan inversiones en cada lote por una cifra que puede ascender a los 3.000.000 por hectárea (Panigo y Narodowski, 2012) y obtienen una rentabilidad anual durante 10 años de casi el 600%. Mientras que, le deben a la Agencia de Recaudación de Buenos Aires (ARBA) más de \$13.000.000 en concepto del impuesto inmobiliario que se le cobra a todas las propiedades. En tanto, con el Municipio la mora por la tasa de servicios generales –antes ABL: Alumbrado, Barrido y Limpieza– alcanza un monto superior a \$9.000.000. Hasta el 2012 las valuaciones no representaban ni el 10% del valor de mercado.

En lo que hace al resto de las Islas, en la base de datos no hay proyectos ni realizados ni en etapa de formulación. Quedaron relegadas en la zona de Islas un conjunto central de proyectos que permitirían la habilitación del área ribereña: la construcción de infraestructura básica; la mejora edilicia de la escuela; la instalación de una sala sanitaria; la solución de la conectividad mejorando las calles mencionadas y abriendo algunas transversales; el emplazamiento de caminos interiores; la transformación del puerto en función de un uso turístico, y la preservación de las secciones IV, XI y XII, como reserva natural.

## **Conclusiones**

Hemos dicho que el trabajo se proponía demostrar cómo, en las tres escalas, los países subdesarrollados reproducen a través de sus políticas, la vieja estructura dependiente. Y que el GBA y, específicamente, Escobar, tienen aún una estructura productiva escasamente compleja y una gran asimetría territorial. Lo hemos probado comparando dos espacios territoriales: Maquinista F. Savio y la zona de Islas.

En el capítulo se ha mostrado que Maquinista F. Savio es la delegación más densamente poblada, y la Zona de Islas, la más deshabitada. Ambas (sobre todo, la primera) tienen los mayores NBI y los déficits infraestructurales más preocupantes. Savio tiene a su vez los asentamientos más complejos. Pero hemos visto que a pesar de las urgencias, sólo se han plasmado en ese territorio el 7% de las inversiones, casi todas de escasa importancia estratégica.

Por otro lado, en la zona de Islas, encontramos una población aislada, con nula infraestructura (ni siquiera una sala de primeros auxilios). Además, allí encontramos, sin protección alguna, los humedales: Un gran corredor biológico y climático considerado único en el mundo y de alto valor biológico.

Lo que muestra nuestro estudio es que nunca hubo un plan de desarrollo de la zona, que beneficiase a los pobladores y estimulase actividades afines al recurso natural; tampoco se verificaron proyectos de infraestructura social (ni uno). Pero sí se dejaron desarrollar los barrios náuticos (en Escobar hay aproximadamente 13 emprendimientos que cubrirían, en total, unas 3.000 hectáreas) y para ello, la alianza público-privada dominante puso todo su compromiso.

Antes que nada, este proceso implica un fuerte apoyo público en términos de una estrategia de “no control de las regulaciones vigentes respecto a uso del suelo”. También implica una cantidad de inversiones privadas y de falta de control público, para la realización de endicamientos, rellenos, polders, dragados, refulados, etc., con graves impactos ambientales. Por otro lado, ha habido aportes municipales para la apertura de nuevas vías de circulación de distinta jerarquía (red domiciliaria, avenidas, autopistas) y de equipamiento de servicios, y se anularon viejos espacios públicos. Ahora se prevé la materialización de un acceso directo desde el Acceso Norte, a desarrollarse entre el distribuidor de la Ruta N° 26 y la derivación de la ex Ruta N° 9. Mientras tanto, hemos visto que la deuda con la Agencia de Recaudación de Buenos Aires (ARBA) crece. Las valuaciones han sido siempre inferiores a los precios de mercado. Se ve claramente que Escobar es un buen ejemplo de un modelo de desarrollo rentístico-inmobiliario. La ciudad la siguen construyendo las empresas constructoras.

## Referencias

- Bonfanti, Jorge (2009) Escobar tiene uno de los gastos por habitante más grandes del conurbano. En *Infoban*. Buenos Aires, Zona Norte 10 de noviembre. En <[http://www.infoban.com.ar/despachos.asp?cod\\_des=22829](http://www.infoban.com.ar/despachos.asp?cod_des=22829)> acceso 1 de marzo de 2013.
- Cardoso, Fernando Henrique (1971) *Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes (Argentina y Brasil)*. México: Siglo Veintiuno.
- Ciudad Floral: Ciudad de Escobar 'Capital Nacional de la Flor'. En <<http://www.ciudadfloral.com.ar/cat.php?txt=137>> acceso 1 de marzo de 2013.
- De Mattos, Carlos A. (2001) *Reestructuración del mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago: ¿hacia una ciudad dual?*. Santiago de Chile. En <<http://www.geo.puc.cl/observatorio/arenas/Mercado%20de%20Trabajo%202004.pdf>> acceso 1 de marzo de 2013.
- El Día de Escobar 2010. ¿CONSERVAR O URBANIZAR? / Hora de hablar de los humedales. En *El Día de Escobar*. Escobar 29 de junio.
- Dirección Provincial de Presupuesto, Provincia de Buenos Aires. *Presupuesto Escobar ejercicio 2012*.
- El Escobar que queremos (2009). Ejes de discusión y propuestas para el área de islas, Río Luján y Costa del Río Paraná de las Palmas. En *el Escobar que Queremos* octubre.
- Escobarnews.com2011. 36 productores agrícolas de Escobar recibieron subsidios. En *Escobarnews*(Escobar)5 de octubre. En <<http://www.escobarnews.com/Noticias/20111005-entrega-subsidios-programa-producciones-a-la-agricultura-intensiva-familiar-en-escobar.html>> acceso 1 de marzo de 2013.
- Escobarnews.com2012. Barrio de la Memoria, Verdad y Justicia. En *Escobarnews*(Escobar) 18 de enero. En <<http://www.escobarnews.com/Noticias/20120118-barrio-de-la-memoria-verdad-justicia-savio.html>> acceso 1 de marzo de 2013.
- Escobarnews.com2011. El Concejo Deliberante de Escobar ingresó oficialmente al ciberespacio. En *Escobarnews* (Escobar) 30 de marzo. En <<http://www.escobarnews.com/Actualidad/pagina-web-concejo-deliberante-de-escobar.html>> acceso 1 de marzo de 2013.
- Escobarnews.com 2010. La Municipalidad de Escobar aumentará casi 50% el gasto público. En *Escobarnews* (Escobar) 20 de diciembre. En <<http://www.escobarnews.com/Politica/20101220-presupuesto-municipalidad-de-escobar-2011.html>> acceso 1 de marzo de 2013.
- Escobarnews.com 2012. La Municipalidad de Escobar busca ampliar en más de \$18 millones su presupuesto. En *Escobarnews* (Escobar) 18 de junio. En <<http://www.escobarnews.com/Noticias/20120618-ampliacion-presu>

- puesto-departamento-ejecutivo-municipalidad-de-escobar.html acceso 1 de marzo de 2013.
- Escobarnews.com2012. Se creará en Escobar una Oficina de Control del Gasto Municipal. En *Escobarnews* (Escobar) 16 de enero. En <<http://www.escobarnews.com/Noticias/20120116-primeros-cambios-en-el-gabinete-de-la-municipalidad-de-escobar.html>> acceso 1 de marzo de 2013.
- Fernández, S., Kochanowsky C., Sgroi A. (2010). Gestión del suelo urbano en los humedales metropolitanos: Una aproximación a la regulación de las urbanizaciones cerradas polderizadas –UCP- en la cuenca baja del río Luján. En *Ponencia presentada en las IX Jornadas de Investigación en Geografía. Facultad de Humanidades y Ciencia. Universidad Nacional del Litoral.*
- Harvey, David (2004). *El Nuevo Imperialismo*. Madrid: Akal S.A.
- Herrero, Ana C. y Fernández, Leonardo (2008). *De los ríos no me río*. Buenos Aires: Temas.
- Honorable Concejo Deliberante de Escobar, Provincia de Buenos Aires 2012. *Ordenanza Fiscal para la Municipalidad de Escobar*. En <<http://www.escobar.gov.ar>>.
- Honorable Concejo Deliberante de Escobar, Provincia de Buenos Aires 2012. *Ordenanza Tributaria para la Municipalidad de Escobar*. En <<http://www.escobar.gov.ar>>.
- InfoBAN (2010). 500 ex empleados de Escobar ahora trabajan en las Cooperativas En *Infoban* (Buenos Aires, Zona Norte) 19 de enero.
- InfoBAN (2010). Guzmán y Scioli firman el nuevo Código de Ordenamiento Urbano de Escobar) En *Infoban* (Buenos Aires, Zona Norte) 29 de diciembre. En <[http://www.infoban.com.ar/despachos.asp?cod\\_des=30488&ID\\_Seccion=2](http://www.infoban.com.ar/despachos.asp?cod_des=30488&ID_Seccion=2)> acceso 1 de marzo de 2013.
- InfoBAN(2012). Nuevos delegados en todas las delegaciones. En *Infoban* (Buenos Aires, Zona Norte) 22 de marzo. En <[infoban.com.ar/despachos.asp?cod\\_des=39632&ID\\_Seccion=8](http://www.infoban.com.ar/despachos.asp?cod_des=39632&ID_Seccion=8)> acceso 1 de marzo de 2013.
- Kowarick, Lucio (1975). *Capitalismo e Marginalidade na América Latina*. Río de Janeiro: Paz e Terra.
- Narodowski, Patricio (2008) *La Argentina Pasiva. Desarrollo, subjetividad, instituciones, más allá de la modernidad. El desarrollo visto desde el margen de una periferia, de un país dependiente*. Buenos Aires: Prometeo.
- Narodowski Patricio (2011) *La infraestructura como elemento de la reproducción de la estructura económica en la periferia de un país periférico. El caso de la Autopista Juan Domingo Perón*. 24 25 26 de agosto de 2011 Congreso estudios urbanos UNGS.
- Panigo, Demian y Narodowski, Patricio (2012). Proyectos inmobiliarios y proyectos alternativos en humedales. Un ejercicio de rentabilidades comparadas. En Pintos, Patricia y Narodowski, Patricio 2012 *La privatopía sacrílega*. Buenos Aires: Imago Mundi.

- Núñez, T., Jankilevich, S., Brunstein, F., Pelifini, A. (1998) *Agentes públicos y privados en la construcción de un desarrollo sustentable. Tigre: las dos caras de la ciudad global*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano -UB-.
- Pintos, Patricia y Narodowski, Patricio (2012) *La privatopía sacrílega*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Pradilla Cobos, Emilio (ed.) (1982). *Ensayos sobre el Problema de la Vivienda en América Latina*. México: UNAM.
- Pradilla Cobos, Emilio (1987) *Capital, Estado y Vivienda en América Latina*. México: Fontamara.
- Pugliese, Luciano y Sgroi, Alejandra (2012). El papel de la administración en la aprobación de las urbanizaciones cerradas en humedales: una institucionalidad borrosa. Análisis del marco legal y normativo. En Pintos, Patricia y Narodowski, Patricio *La privatopía sacrílega*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Quijano, Aníbal (1971). La Formación de un Universo Marginal en las Ciudades de América Latina. En Castells, Manuel y Velez, Patricio (eds.) *Imperialismo y Urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Secretaría de Comunicación Pública (2011). *Lanzan Programa de Fortalecimiento de Participación Ciudadana*. En <<http://www.prensa.gba.gov.ar/nota.php?idnoticia=15195>> 28 de febrero.
- Singer, Paul (1968). *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana, Análise da Evolução Econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife*. São Paulo: Ed. USP.
- Singer, Paul (1971). Urbanización, Dependencia y Marginalidad En Castells, Manuel y Velez, Patricio *Imperialismo y Urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Sitio web de la Municipalidad de Escobar. En <<http://www.escobar.gov.ar>> acceso 1 de marzo de 2013.
- Soja, Edward W. (2000). *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford: Basil Blackwell.
- Whitaker Ferreira, João Sette (2003). São Paulo, o mito da cidade-global: ideología e mercado na produção da cidade. En Ponencia presentada en Anais do VIº Seminário Internacional de Desenvolvimento Urbano, Unidad Temática De Desarrollo Urbano de la Red de Mercocuidades, sobre o tema “La ciudad global: existe en el Mercosul? Gestion urbana local em el tiempo mundial”, Buenos Aires, 3 e 4 de julio de 2003. Rio Claro: Prefeitura de Rio Claro.



# Un modelo de Gestión de Proyectos Inmobiliarios de renovación urbana

---

Alex Smith Araque Solano<sup>1</sup>

## Introducción

La gestión de proyectos urbanos hace parte “de la construcción colectiva de una visión compartida sobre el futuro de las ciudades (Camagni, 2005: 272)”. Diversos estudios y experiencias (Adair, Berry, & McGreal, 2003; Couch, Fraser, & Percy, 2003; Gomez, 1998; McGreal, Berry, Lloyd, & Mccarthy, 2002; Serra, 2011), han mostrado como la gestión de proyectos urbanos con participación pública y privada, son un mecanismo que facilita la orientación de la planificación territorial hacia el desarrollo económico de las ciudades. La planificación urbana necesita entonces, elaborar métodos de gestión del suelo que sean aplicables a los proyectos urbanos y que incluyan desarrollos inmobiliarios. Esta investigación propone un método que permitiría alcanzar los objetivos, tanto de la política pública, como del interés privado.

---

1 Magister en economía de la Universidad Nacional. Profesor e Investigador de la Escuela de economía de la Universidad Sergio Arboleda. Consultor en temas de planeamiento, gestión del suelo y economía urbana. Profesor de varias Universidades de Bogotá, pregrado y posgrado, en econometría, economía matemática, economía urbana y regional, planeamiento y gestión del suelo. Este documento utiliza como ejemplo el modelo de gestión del suelo y financiero presentado a la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá (UTU, 2010).

La Ley 388 de 1997, donde se establece la regulación del ordenamiento territorial en Colombia, ha establecido acertadamente la importancia del ordenamiento y la planificación física de los territorios como mecanismo de reducción de los fuertes desequilibrios territoriales que presenta nuestro país (Mertins, 2004). Dichos desequilibrios reflejan igualmente, considerables desigualdades en la distribución del ingreso en Colombia (Bonilla, 2008) (Bonilla, 2009).

Mediante esta Ley se plantean una oferta interesante de instrumentos de gestión del suelo, modificando los mecanismos de financiamiento del desarrollo urbano anteriores, y se revalúa la legitimidad de como los efectos externos generados por las aglomeraciones y aquellos derivados del urbanismo, son apropiados por privados.

Sin embargo, una parte importante de los municipios y territorios del país, no han utilizado dichos instrumentos, a pesar del valor de los cambios institucionales proveídos por la Ley. Por otro lado, aquellos que sí han tratado de aplicar dichas herramientas, también han tenido dificultades, posiblemente relacionadas con la falta de comprensión del funcionamiento del mercado inmobiliario.

En la expedición de los instrumentos de planeamiento, la aplicación del principio del reparto equitativo de cargas y beneficios supone la comprensión de la complejidad del problema por parte de la administración urbana, de los diseñadores de las políticas públicas y de los agentes del sector inmobiliario. Así mismo, se necesitan establecer los límites de las racionalidades de los agentes de este mercado, para superar la tradicional captura de rentas por parte de los agentes privados. Finalmente, la eliminación de asimetrías de información en la negociación público-privada es parte indispensable en la efectividad del planeamiento territorial.

El método propuesto pretende resolver algunos problemas prácticos de la administración de las ciudades. En primer lugar, aclara la definición del reparto de cargas y beneficios, que supone la expedición de instrumentos de planeamiento. Se establece la importancia del marco de derechos, la validación de la norma por parte del mercado y la necesidad de eliminar las asimetrías de información. En segundo lugar, demuestra que se puede hacer vivienda de interés social en zonas de renovación urbana, cuando se logra optimizar las ofertas inmobiliarias dentro de una unidad de actuación adecuada y se realizan cruces ordenados de rentas del suelo. En tercer lugar,

facilita la aplicación del principio de cargas y beneficios, sin crear costosas cargas financieras para los propietarios del suelo o los constructores. Lo anterior se logra, mediante la articulación de la gestión del suelo y los instrumentos financieros.

Este documento consta de ocho secciones incluyendo la presente introducción. La segunda parte, presenta los aspectos conceptuales del modelo teórico que soportan el método propuesto. En la tercera sección, se plantea los mecanismos de producción de la vivienda, un análisis de la estructura de costos se desarrolla, presentado dos perspectivas para la determinación del precio del suelo y la formulación de una jerarquización para los proyectos inmobiliarios. A continuación, se desarrolla la estructura de un método para la gestión de un proyecto a partir de la constitución de un patrimonio autónomo, que se dividirá en gestión inmobiliaria, del suelo y financiera. En la sexta parte, se presenta el modelo de Reparto de Cargas y Beneficios y las implicaciones en la distribución de la plusvalía. En la séptima parte, se expone el proyecto urbano de renovación urbana “Rosario”, como un aplicativo del método propuesto. Finalmente, se concluye en la octava sección.

## **Marco general de estudio**

### ***Desequilibrio en el mercado inmobiliario***

En el mercado inmobiliario colombiano se generan excesos de demanda de vivienda de interés social (VIS) por parte de los sectores de bajos ingresos (Rocha, Sánchez, & Tobar, 2007), a pesar de las innovaciones que se plantearon con la crisis del sector inmobiliario en Colombia en el período 1998-2001, donde se modificaron sustancialmente las condiciones de producción de espacio edificado, donde se buscaba estimular la producción de VIS, sin alterar el equilibrio de los mercados, utilizando mecanismos como la venta en planos mediante fiducia, lo que aseguraría el vaciado del mercado.

Sin embargo, el país ha mantenido una oferta de VIS insuficiente a las necesidades de la población. Bajo esta consideración, se

puede señalar que existen distorsiones entre las situaciones óptimo paretianas y walrasianas (Hildenbrand & Kirman, 1982).

Estas dos soluciones no convergen por los desajustes de mercado (Mas-Colell & Green, 1995). Si el espacio urbano se hace homogéneo, las funciones de utilidad se recuperarían y serían las mismas en cualquier localización de la ciudad. De esta forma, la frontera de producción se podría expandir, incrementando la producción de la vivienda VIS, sin que esto afecte la oferta de las viviendas de altos ingresos.

En términos de la recuperación del equilibrio Arrow-Debreu, se requiere un impuesto pigouviano que corrija la distorsión, que haría homogéneo el espacio, y llevaría el sistema de precios a la tangente de la frontera de posibilidades de producción y la igualación de las tasas marginales de sustitución, manteniéndose los precios de la vivienda, sin reducir la producción de No VIS e incrementando la de VIS. Sin embargo, y de acuerdo con (Coase, 1960), esta es una solución intervencionista del Estado sobre la economía. La alternativa, es que el equilibrio se restablece, si los derechos de propiedad se redefinen y se delimitan con precisión, sin necesidad de impuesto.

$$r(x) = p(x) \left[ 1 + \frac{dp}{dy} \frac{y}{p} \right] = c(x) = p(x) \left[ 1 + \frac{1}{\epsilon(x)} \right] \quad [1]$$

En la ecuación (1) el mark up en un proyecto inmobiliario es otra fuente de financiamiento de la política pública de la administración de la ciudad y de retornos privados. Si se sigue a (Coase, 1960), la recomposición de los derechos de propiedad se puede realizar utilizando los instrumentos mercantiles y financieros, como la constitución de un patrimonio autónomo en donde los agentes urbanos participan en el proyecto y la ciudad puede cobrar un excedente por el imperio en el manejo de los instrumentos de gestión del suelo.

### ***La renta de suelo como mecanismo corrector de desajustes del mercado de vivienda***

El cambio en la relación de precios de los bienes, tiene dos fuentes que no crean distorsiones. Una, es la apertura o el comercio

externo sobre bienes que son insumos de la construcción, cuya organización industrial implican algún poder de mercado (Bhagwati, Panagariya, & Srinivasan, 1998). La otra es el precio del suelo (Ricardo, 1973), cuyo origen se encuentra en la renta del suelo como lo señala la ecuación (2).

$$P_s = \frac{R}{i} \quad [2]$$

En donde R es la renta e i la tasa de interés. Es decir, el precio del suelo es renta capitalizada, derivada de una relación jurídica en la cual, el propietario reclama el residuo de la distribución del producto entre propietarios del capital y trabajadores. La renta determina el valor de la vivienda, cuando se incorpora el suelo como un insumo. Es decir, lo máximo que se puede hacer es capturar valor de la renta y redistribuirla. Algunos académicos señalan que la captura de valor reduce el precio del suelo. Esto depende de cómo se vean los precios. La razón fundamental de esto, es que la renta del suelo es residual y se determina como el máximo valor que un productor está en capacidad de ofrecer al propietario, sin atentar contra su supervivencia económica. Si se acepta que la renta se descompone en lo apropiado por el propietario,  $R_p$ , y en la captura de valor de la ciudad,  $R_c$ , la ecuación se puede apreciar como:

$$P_s = \frac{(r_p + R_c)}{i} = \frac{R_p}{i} + \frac{R_c}{i} = \frac{R_p}{i} + t_x$$

Aun cuando el propietario recibe una parte de la renta de la Ciudad, el precio se determina en la suma de las dos rentas, de forma que realmente no habría cambio en el precio que paga la sociedad. No obstante, en el término de la derecha la renta de la ciudad toma la forma de un tributo, de forma que quien compre el suelo, debe hacerlo al precio sin impuesto, para poder pagarlo así a la ciudad, sin salir del mercado.

Se usará entonces, la participación en plusvalías como mecanismo corrector de los desajustes del mercado de vivienda, sin crear

distorsiones en el sistema productivo. En virtud del libre juego de los agentes en el mercado y de la racionalidad maximizadora de sus ingresos, se requiere la intervención de un organismo con la capacidad de modular los ingresos de uno de estos agentes. En este caso, sería al del propietario del suelo, por cuanto no se afecta el proceso productivo de vivienda y se puede reinvertir la parte de este ingreso captada en los individuos más débiles de la sociedad.

El promotor del proyecto debe asumir el trabajo del reparto de la información sobre su proyecto. La administración debe establecer cuáles de esas cargas son en efecto locales y cuáles son generales, además de realizar la gestión del suelo, que implica un proyecto estratégico de renovación urbana o cualquier proyecto inmobiliario.

## La producción de vivienda

Si bien el precio del espacio construido retribuye a los agentes productivos, en algunos segmentos, la distribución paga la renta al propietario del suelo. El sistema de ecuaciones (3-5) formaliza el anterior argumento.

$$p_1 a_{i1}(h)(1+r) + w l_1(h) + t(h) \rho(h) = p_k \quad h = 1 \dots K \quad [3]$$

$$p_j a_{ij}(h)(1+r) + w l_j(h) = p_j \quad j = 2 \dots n \quad [4]$$

$$\prod_{i=1}^k \rho(h)_i = 0 \quad [5]$$

Para este conjunto de ecuaciones,  $a_{ij}$  corresponde al capital usado del insumo  $j$ , usado en la proporción  $i^2$ ;  $p$  es el vector de precios asociado al insumo  $j$ ,  $w$  es el salario,  $l$  la cantidad de trabajo incorporado,  $t$  la tierra incorporada a la producción de vivienda del tipo de suelo  $h$  y  $r$  la renta del suelo. La ecuación (3) representa la producción

2 Las diferencias en las proporciones usadas de cada insumo, señalan diferentes métodos de producción y tecnología.

de vivienda en donde existen  $h$  tipos diferentes de suelos y edificabilidades. En la siguiente ecuación se fijan los precios de producción sin renta del suelo. En la ecuación (5), se establece un suelo de renta nula<sup>3</sup>. Este sistema indica precios de producción en un subsistema productivo en donde la renta del suelo no es incorporada.

El sistema anterior, representa la situación de producción y cómo las rentas podrían financiar la política pública y algunos  $pa_{ij}(h)$  no internalizados, como es el caso de la VIS<sup>4</sup>. Se observa entonces, que la renta de los usos más rentables puede financiar los usos no rentables. Nótese que se requiere producir todo el conjunto de bienes en el mismo proyecto, dado que en caso contrario se podrá presentar imposibilidad de desarrollar su producto<sup>5</sup>.

De acuerdo con el sistema de ecuaciones (3, 4 y 5), se deben separar las racionalidades de los agentes involucrados en la producción y la distribución. Es decir, no se pueden conciliar los intereses de estos agentes, que por definición son opuestos. El propietario del suelo, el trabajador y el capitalista, exigirán la máxima renta, el salario y el beneficio que el mercado le permita, incluso un mark up si existe poder de mercado.

### ***Costos de la construcción y Precio del suelo***

En la simpleza del mercado colombiano parece existir cierta incertidumbre sobre los límites de los costos. Incertidumbre que tiene origen en la no separación de las racionalidades de los agentes involucrados, en particular entre el propietario del suelo y el constructor.

---

3 Este argumento puede parecer contrafactual, pero un lector avanzado no se deja confundir por los hechos que ocultan la sumatoria de rentas diferenciales e intensivas. Es este último caso la dosis final de capital no produce renta (Cuevas, 1999).

4 Si se asume un uso agrícola, la VIS paga renta del suelo.

5 Por simplicidad, se puede asumir que la tierra en el margen no captura renta. Sin embargo, es evidente que sí lo hace, renta diferencial, si se piensa en el subsistema agrícola (Fujita & Thisse, 2002) aunque esto incorporaría otras complejidades que no agregan mucho al análisis. En cualquier caso, habrá un capital que no paga renta del suelo. De forma adicional, se pueden presentar otras rentas de monopolio pero estas se incorporan en un solo (mismo) concepto.

Esto se presenta, ya que generalmente los suelos son comprados con anticipación por los mismos constructores, con el propósito de capitalizar rentas esperadas.

Para mostrar los desajustes de costos, se deben plantear los dos algoritmos, de construcción del precio y de desagregación de este. El primero se hace partiendo del precio de mercado, sobre el cual se desagrega cada ítem, que viene de las técnicas de valoración del suelo. En el segundo caso, es la agregación de cada uno de los costos la que lleva al precio final.

Esta aproximación parte del precio de mercado, como un parámetro general que puede ser modificado con la agregación de valor o la reducción de costos que pueda hacer el constructor. Lo que no sabe el constructor, es que quien tiene el poder de mercado es el propietario del suelo y toda mejora conocida en el mercado se filtra por la renta del suelo. Para ver esto de manera formal, se tomará el sub-sistema de distribución de Quadrio (citado en (Pasinetti, 1986)) en la cual, la renta del suelo de la ecuación (3), se expresa como:

$$\rho(h, h^*) = \{p_1 - a_{i1}^T(h)P(h^*)[1+r(h^*)] - l_1(h)w(h^*)\} [t(h^*)]^{-1} \quad [16]$$

En donde  $\rho(h, h^*)$  representa la renta del suelo  $h$ , respecto de la tierra menos eficiente o aquella de renta cero. En el otro lado de la igualdad,  $p$  es el precio del bien y  $P$  es el vector de precios de los coeficientes técnicos e insumos.  $r$  es la tasa de beneficio,  $l$  el coeficiente técnico del trabajo,  $w$  el salario unitario y  $t$  la cantidad de suelo ocupado en la producción del bien. La ecuación (16) indica que si el precio está dado por las condiciones del mercado, y la renta del suelo es la diferencia de precios y costos, cualquier ganancia de productividad que reduzca los coeficientes técnicos, se traducirá en rentas del suelo<sup>6</sup>.

Ahora, esta ecuación se puede resumir en un conjunto de participaciones<sup>7</sup> sobre las ventas del proyecto: Suelo 17%, construcción

6 Si las innovaciones al proceso edificatorio se realiza posterior a la compra del suelo, es evidente que se genera una forma de renta tecnológica, propiedad de quien la creó.

7 Esta estructura de participación se usa para el cálculo del precio del suelo por el método residual. Esta estructura se suministró de manera informal por Felipe

0,56%, gastos varios 3%, gastos generales 4%, gastos financieros 7%, gastos comerciales 3%, beneficio 10%. En general los constructores al igual que los evaluadores, de las Lonjas y de la UACD, usan una tabla de esta naturaleza. Es claro que estas tablas deben ser función de las condiciones del mercado o del tiempo. De hecho, los costos y los beneficios cambian, estos últimos por la vía de la tasa de interés que a su vez modifica el precio del suelo. Existe no obstante, una norma en el mercado inmobiliario que establece un tope del 20 por ciento, como máximo valor para el precio del suelo en suelos urbanos de estratos altos y del 10 por ciento para la vivienda de interés social.

Otra forma de cálculo del precio del suelo es siguiendo una perspectiva hacia adelante. En este procedimiento se toman como parámetros los valores de mercado de los costos de construcción. En particular, la revista Construdata ofrece información al detalle de los costos en todos los segmentos del mercado de viviendas, equipamientos, construcción pesada, entre otros, para edificaciones tipo básicas y hace un descuento por economías de escala. Debe ser anotado que a pesar de que muchos constructores reconocen una sobreestimación de los precios en Construdata, aquí se tomarán como referencia estos costos siendo la fuente de información disponible más completa (Construdata, 2011).

$$C_i * AC_i = Ccec_i \quad [17]$$

Los cálculos son simples: se toma el estimativo de costo de Construdata en cada segmento  $i$  y se multiplica por el área a construir en dicho segmento, para obtener el costo de construcción total de espacio construido. De esta manera, se estima el precio de venta del segmento  $i$ .

$$P_{vi} * 0,56 = Ccec_i = C_i * AC_i$$
$$P_{vi} = \frac{C_i * AC_i}{0,56} \quad [18]$$

---

Novoa, profesor de la universidad Nacional de Colombia, director de la maestría en Construcciones de la misma Universidad. En la Dirección de economía Urbana de la SDP, se usa una tabla similar con desagregación mucho más fina.

Dos anotaciones deben ser realizadas. En primer lugar, los restantes valores se obtienen usando los mismos coeficientes anteriores y se agregan los distintos conceptos para obtener un precio de venta. En segundo lugar, el precio del suelo es una variable de mercado o un parámetro que no puede ser aplicado como en este caso, de forma que se conservó el valor de mercado. No ocurre lo mismo con los costos financieros o los comerciales que dependen del monto de la inversión en edificación. Se considera que estas dos perspectivas, en definitiva, deben darse en una única situación, es decir:

$$PBL_{vi} = PFL_{vi} \quad [19]$$

Es decir, si los cálculos y los agregados son correctos, los dos precios por ambas aproximaciones deben igualarse como lo señala la ecuación (19).

## La jerarquización de los proyectos

El carácter estratégico de un proyecto inmobiliario se deriva de su integración con los objetivos de planeación de la ciudad, en este caso con los del Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Lo importante sería incluir macroterritorios en tratamientos de renovación, que permitan asegurar la fuente de recursos de inversión, así como remover el obstáculo estructural del reparto individual de cargas por proyecto utilizando las economías de escala, en la prestación de servicios públicos. Adicionalmente, el proyecto debe incluir la capitalización de inversiones públicas ya realizadas. Si las inversiones en bienes urbanos valorizan los suelos, el proyecto debe entonces retribuirle a la ciudad.

De acuerdo con los aspectos teóricos, el promotor se enfrenta a un problema de optimización restringido:

$$\max AIU \quad [6]$$

Sujeto a:

$$\sum_{i=1}^k CCEE_i + \sum_{i=1}^k REE_i = \sum_{i=1}^k PEE_i \quad [7]$$

$$\sum_{i=1}^k AEE_i * PEE_i = \max P * Q \quad [8]$$

$$\sum_{i=1}^k AEE_i * PEE_i = \sum_{i=1}^k CCEE_i + \sum_{i=1}^k REE_i \quad [9]$$

$$\sum_{i=1}^k REE_i = \sum_{i=1}^k *VIAI \quad [10]$$

Donde AIU es el área de intervención urbana. La ecuación (7), indica que la sumatoria de costos CCEE, que es el costo de construcción de los distintos espacios edificados, debe igualar los precios de cada producto inmobiliario, PEE. La siguiente ecuación de restricción, indica que en el proyecto de renovación se debe ofertar en el máximo valor que el mercado puede validar. AAE es el área del espacio edificado y k representa los distintos segmentos residenciales del mercado en todos sus estratos, junto con otros usos, como comercio, servicios, hoteles, entre otros; que sean el máximo aceptado por el mercado. Lo fundamental del anterior sistema de ecuaciones, es la ecuación (10), la cual indica que el agregado de rentas o plusvalía se distribuye de acuerdo con la participación de cada aporte de inversión antes de la intervención, VIAI, por el coeficiente de participación, ci, dentro del valor total del patrimonio autónomo.

## **La gestión del proyecto**

La gestión del proyecto se soporta en la constitución de un patrimonio autónomo, al cual entran todos los stakeholders: propietarios de los inmuebles, los inversionistas y la ciudad. Sus derechos iniciales se constituyen en parámetros de distribución de los bene-

ficios del proyecto<sup>8</sup>. Lo interesante de esta figura es que los costos de gestión, adecuación de suelos, de edificación, costo financieros y de gestión inmobiliaria se cargan al patrimonio autónomo y no se dividen en personas individuales. El papel del patrimonio autónomo es, de un lado, reducir la presión sobre el flujo de caja y modificar los derechos de propiedad sobre el valor agregado, o la renta del suelo. Esto no tendría mucho de innovador, de no incorporarse la política pública, la VIS, con la captura de mayor valor del suelo, como se señalado anteriormente.

La gestión del proyecto se dividirá en gestión inmobiliaria, del suelo y financiera. En la inmobiliaria, se requiere una unidad administrativa externa cuyas tareas serán la consecución de inversionistas, clientes, participación público privada, marketing estratégico y operativo y la provisión de información sobre los mercados residenciales y comerciales, tendencias globales y regionales de la Inversión Inmobiliaria, desarrollo urbano, financiación de Inversiones Inmobiliarias. Todos los costos de este ente administrativo serán incluidos en el patrimonio autónomo.

La gestión del suelo corresponde a la administración de la ciudad por cuanto es la que tiene potestad sobre los instrumentos. La ciudad debe constituirse entonces, en un agente de la distribución, por cuanto participó en la producción de un producto inmobiliario, sin cuya intervención no se podría concretar el máximo aprovechamiento de los recursos.

La gestión financiera tiene como propósito evaluar y asegurar el retorno a los inversionistas del proyecto. Muchos de los costos asociados, como la compra de predios y el valor del suelo adecuado, son obstáculos para la realización del proyecto, y tienen un gran impacto en el flujo de caja. Para superar estos problemas, se introdujeron dos innovaciones: incorporar a los propietarios de los inmuebles de la zona de intervención como inversionistas y armonizar la gestión financiera con la gestión del suelo.

La primera propuesta pretende eliminar el tradicional desplazamiento de la población en este tipo de proyectos inmobiliarios. Se asegura la participación del privado por dos vías: una, al capturan plusvalías por el nuevo suelo adecuado y otra, al asegurar un retorno

---

8 Adicional, el valor de sus inversiones se puede titularizar.

de inversión al actuar como inversionistas. Aquellos propietarios que no quieran participar, se les pagará a los precios de los avalúos de referencia. Los renuentes se expropiarán, en virtud de su oposición al interés colectivo. La segunda innovación es armonizar la gestión financiera con la gestión del suelo. De hecho, la administración tiene un portafolio flexible de opciones de cobro del suelo, permitiendo ajustar los flujos de caja del proyecto y alcanzar el cierre financiero de la operación. En cualquier caso, el negocio exige la constitución de un contrato de fiducia mercantil. Es decir, se conforma un patrimonio autónomo con el conjunto de inmuebles de propietarios y de los recursos de todos los inversionistas del proyecto<sup>9</sup>.

## **Reparto de cargas y beneficios**

Ahora bien, con respecto a la renta ofrecida expuesta anteriormente, es válido ajustar un conjunto de cargas sociales sobre dicha renta, puesto que no afecta para nada la producción de espacio edificado, sino que se realiza con cargo al mayor valor del suelo o riqueza colectiva.

Las cargas urbanísticas no pueden ser percibidas, desde ningún punto de vista, como un costo adicional (Maldonado, Pinilla, Rodríguez, & Valencia, 2006). Hacerlo es, por lo menos, ocultar hechos concretos del mercado inmobiliario y en particular, que el precio es una función del conjunto de atributos que le dan valor al territorio, como espacios públicos, accesibilidad, zonas verdes, bienes urbanos y todos los equipamientos colectivos que se deben incorporar en el precio del espacio edificado. Las cargas sociales, como en la vivienda de interés social, exigen la convicción política frente a la posibilidad de la existencia de una sociedad incluyente, donde dichas cargas se financian de la renta del suelo, que ahora hacen parte del patrimonio autónomo. De esta forma, se está creando un nuevo marco institucional que reasigna los derechos de propiedad, sin salirse de marco institucional de la sociedad colombiana (Coase, 1960).

---

9 Estos salen de los activos del fideicomitente y pasan a ser propiedad del patrimonio autónomo, cuyo administrador es la Fiduciaria

$$\int_{t=0}^T R_i^* dt = \int_{t=0}^T (CVI + PP) dt \quad [11]$$

Nótese en la ecuación (11), que el máximo conjunto de cargas posible tiene un límite en la presencia de los constructores en el mercado y en las rentas del suelo de los distintos lugares urbanos. En este sentido, los costos  $C_i$  pueden incrementarse hasta donde la renta ofrecida se anule, sin afectar la concreción del proyecto. De todas maneras existirá un remanente de renta ofrecida, como una forma de ganancia para los propietarios,  $PP$ , que entraron al proyecto como inversionistas. Del excedente de participación en plusvalías, el 50 por ciento corresponde a los propietarios del suelo.

$$\frac{A_i}{VTI} \left\{ \frac{1}{2} \int_{t=0}^T R_i^* dt \right\} = PB_i \quad [12]$$

En donde,  $A_i$  es el aporte en términos del valor del inmueble,  $VTI$  el valor total de los inmuebles y  $PBi$  es la participación en el beneficio de un propietario cualquiera. De nuevo, se salda una vieja deuda social.

Debe ser resaltado, en primer lugar, que los inmuebles entran a precios de mercado, lo que permite eliminar un problema estructural del cálculo del mayor valor del suelo y de la participación en plusvalías, que tiene hoy la administración. En otras palabras, el precio de un inmueble o precio de referencia será:

$$P_i = \max \{ p_i(N_i) \} \quad [13]$$

En donde el precio se establece en términos del máximo precio de mercado bajo condiciones físicas y jurídicas de un predio (Decreto 1420 de 1998), lo que implica la no incorporación de expectativas sobre usos y aprovechamientos futuros<sup>10</sup>. Nótese que una vez el predio entra al patrimonio autónomo, se pierde identidad individual,

10 Este aspecto es crucial en los suelos de expansión urbana cuyos precios incorporan las expectativas de cambio de uso, de forma que el método de mercado resulta en una sobrevaloración del precio del suelo.

ya que no podrá ser reclamado posteriormente, un mayor aprovechamiento sobre una norma superior. Por lo tanto, los mayores valores del proyecto se originan en un rediseño de la estructura predial propia para los nuevos usos y serán distribuidos entre los inversionistas.

Este mecanismo permite resolver varios problemas de la administración de la ciudad. En primer lugar, favorece por igual a todos los propietarios, al dar un derecho sobre beneficios futuros del proyecto en la mitad del aporte de capital de cada inversionista. En segundo lugar, se elimina el cobro de las cargas de urbanización, a los propietarios de cada inmueble, puesto que estas se financian con cargo al patrimonio autónomo. La solución de estos dos problemas, concreta el principio del reparto equitativo de cargas y beneficios. Finalmente, este mecanismo obvia el cálculo de plusvalía, comparando derechos con dos instrumentos normativos en cada predio. Una vez se hacen socios, todos disfrutarán de los beneficios de un proyecto global y no de desarrollos particulares en su predio.

Se reitera la necesidad de incorporar operadores financieros, de forma que se capitalicen los mayores valores del suelo a favor de la colectividad. Es decir, los recursos del patrimonio autónomo, o del conjunto de instrumentos financieros asociados, se destinan al financiamiento de los costos de construcción del proyecto en condiciones de eficiencia técnica. Es decir:

$$\int_{t=0}^T C(t)_i dt = \int_{t=0}^T (p(t)_i Q(t)_i - R(t)_i^*) dt \quad [14]$$

En donde, la renta de los distintos usos es la máxima renta ofrecida en cada uno de los productos inmobiliarios y financian el costo de producir un proyecto urbano, dentro de los cuales, se encuentra la participación en plusvalía.

$$\pi_i(r, ou) = \varphi_i(r, ou) - R_i(r) \quad [15]$$

En la ecuación (15), el beneficio de la construcción del proyecto ( $\pi_i$ ), igualará la diferencia entre la renta ofrecida ( $\varphi_i$ ) y la renta del suelo ( $R_i$ ), que se paga en la distancia  $i$  de la ciudad, como se aprecia en la ecuación (13). La renta ofrecida, es función de la distancia  $r$  y de

las ofertas urbanas de bienes públicos *ou*, y corresponde al diferencial de ventas y costos de producción. No importa que todos los productos estén en una misma localización, pues el proyecto se encontrará frente a un gradiente general de la ciudad (Fujita & Thisse, 2002).

## El ejercicio aplicativo “Rosario”<sup>11</sup>

El sector urbano en Bogotá conocido como *Rosario*, presenta importantes ventajas de localización<sup>12</sup>, dada su accesibilidad a calles principales y a su cercanía al Aeropuerto El Dorado. Esta ubicación le permite la capitalización de equipamientos públicos de alcance metropolitano, así como ser epicentro de una amplia zona de mercado inmobiliario desarrollado con altos ingresos. Sin embargo, al ser un sector deprimido por su desgaste y antigüedad, los precios del suelo son bajos en comparación con sectores anexos. En términos Catastrales, el suelo alcanza la suma de US\$ 158 y la construcción de US\$ 104 el metro cuadrado<sup>13</sup>, mientras que al revisar inmuebles en venta cercanos a la zona, se encontró un precio promedio de US\$ 313 el metro cuadrado<sup>14</sup> (DondeVivir, 2010).

En cuanto a los referentes y aprovechamientos, la aplicación de la norma permite establecer que de los 79.783 metros cuadrados de área de la zona de intervención, el área neta urbanizable es de 71.804 metros cuadrados. Descontadas las cesiones de espacio público y las vías locales, el área útil es de 32.132 metros cuadrados. Dado un

---

11 En el momento de desarrollar este ejercicio, la zona se destacaba como un interesante proyecto de renovación. Para el 30 de enero de 2011 se han levantado edificaciones de 5 pisos que sugieren la destrucción del potencial de la zona. Es, lo que en el Acuerdo 6 de 1990, se conocía como desarrollo predio a predio y que la Ley 388 quería eliminar.

12 Rosario se localiza cerca de la troncal NQS entre la Calle 72 hacia el norte y las Calles 63 y 53 hacia el sur.

13 UAECD. Base entregada por la ERU actualizada con ajuste del Índice de Valoración Inmobiliaria Urbana y Rural. Ley 601 de 2000, Artículo 3°.

14 La Tasa de Cambio representativa del mercado se tomó del Banco de la República en junio de 2010. [http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/sec\\_ts\\_cam.htm#cotización](http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/sec_ts_cam.htm#cotización)

índice de ocupación de 0,25 y de edificabilidad de 5, la altura alcanza 20 pisos y un potencial edificatorio de 359 mil metros cuadrados. La distribución de usos se presenta en la tabla 1, junto con los precios comerciales, el valor del suelo y el índice de repercusión utilizado para generar el mayor valor del suelo.

Tabla N° 1  
Aprovechamientos del proyecto

Uso	Área (m <sup>2</sup> )	Precio (US \$)	Total	Valor del Suelo	Índice de Repercusión
Vivienda E5	85.000	1.589	114.833.901	17.225.085	0,15
Vivienda E4	85.000	1.680	121.384.024	18.207.604	0,15
Vivienda E3	12.000	835	8.513.304	851.330	0,1
Vivienda E2	12.000	626	6.384.974	638.497	0,1
Centro Comercial	70.000	7.303	332.290.037	56.489.306	0,17
Locales	10.000	5.216	36.515.389	5.112.154	0,14
Hotel	20.000	2.087	27.125.717	4.882.629	0,18
Oficinas	20.000	1.826	29.212.311	4.381.847	0,15
Total	314.000		676.259.657	107.788.453	0,15

Fuente: Cálculos del autor

La distribución de la vivienda se realizó con un carácter de sostenibilidad económica y social, y un criterio de solidaridad en la financiación del suelo para una vivienda de estratos de bajos ingresos como el 2. Los precios estimados de oferta se derivan de los valores del mercado de vivienda y de los otros productos con valores bajos, para así, dejar un espacio de ajuste posterior. El área vendible es el 85% del área construida para la vivienda, 65% para el centro comercial y el hotel, 70% para los locales y 80% para las oficinas<sup>15</sup>, el índice

15 Estos porcentajes se derivaron de las conversaciones con técnicos de la ERU quienes sugirieron algunos de ellos por experiencia en otros proyectos, y conversaciones con constructores.

de repercusión en el promedio general es del 15 por ciento lo que indica que el mayor valor del suelo es de US\$ 107.788.453<sup>16</sup>.

### ***La gestión inmobiliaria***

Para el ejercicio, se tienen en cuenta acciones como el plan parcial, los avalúos de referencia, la valoración patrimonial, los levantamientos topográficos o arquitectónicos, los avalúos comerciales de predios a adquirir, estudios asociados como el estudio de mercado, entre otros. La valoración de los precios del suelo y de la construcción se realizó con un poco de flexibilidad para dejar grados de libertad en eventuales negociaciones con los propietarios. Como se señaló arriba, el precio medio del inmueble es de US\$ 313 el metro cuadrado de construcción y suelo. De acuerdo con los cálculos realizados se valora el metro cuadrado de inmueble en 388 dólares. En la tabla N° 2 se presentan los agregados de estos conceptos.

Tabla N° 2  
Costos totales

<b>Rubro</b>	<b>Costo</b>
Construcción	22.113.089
Planeamiento	38.483.514
Gestión del Suelo	21.557.691
Costo Total	82.154.294
Precio del Suelo	107.788.453
Plusvalía	25.634.159
Participación de la ciudad	12.817.079

Fuente: Cálculos autor

16 Este índice es inferior a los utilizados por Oscar Borrero, un profesional experto en el reparto de cargas del Plan Zonal del Norte en la versión primera realizada por el CIDER (2005) de la Universidad de los Andes. Se redujeron en un par de puntos porcentuales siguiendo la estrategia señalada de reducir expectativas de ingresos e incrementar los costos esperados.

Nótese que, en primer lugar, los constructores pagan el suelo en el monto del mayor valor y no tienen por qué pagar una cifra adicional como carga ni como plusvalía. Su preocupación ahora es desarrollar el proyecto edificatorio. En segundo lugar, ningún propietario del suelo tiene por qué pagar un solo peso como carga, ya que todos los costos van al patrimonio autónomo, y será este, el encargado de sufragar los costos con los ingresos del proyecto y los recursos de los inversionistas. En tercer lugar, el reparto de plusvalía es un excedente o residuo obtenido de descontar todos los costos de adecuación del suelo al mayor valor del suelo. Una vez establecidos los aprovechamientos, calculado el mayor valor del suelo y descontados los costos asociados a su adecuación, sólo resta calcular la plusvalía y repartirla entre los agentes pertinentes<sup>17</sup>.

La plusvalía se podría considerar como una retribución para los propietarios por participar y facilitar el desarrollo del proyecto, que se puede agregar al precio de sus inmuebles, o se incorporar en la bolsa del patrimonio autónomo<sup>18</sup> y se distribuye como beneficios. De darse un reparto del excedente del precio del suelo, su distribución se realiza en proporción a su aporte de capital, como se puede apreciar en la Tabla 3. Se puede apreciar entonces, como se indica en la cuarta columna, que todos los agentes de todos los tipos de vivienda, obtendrán la misma tasa de retorno por sus inversiones.

### ***La construcción***

El otro agente importante en el negocio, es el constructor que también debe ser estudiado para concretar el proyecto. Lo primero que se debe señalar es que en este ejercicio, y en todos los demás de las operaciones propuestas, el constructor no ve amenazada su participación en el negocio si actúa como un agente puramente construc-

---

17 Propietarios de los inmuebles o inversionistas.

18 Nótese que para aliviar la presión financiera a los propietarios se les puede pagar con apartamentos en la suma equivalente a su aporte y los beneficios que obtenga por participar. Si ocurre esto los recursos requeridos en la compra del suelo serán menores de manera que se da tiempo a la venta y recuperación de inversiones que se verán reflejadas en la mecánica financiera.

tor<sup>19</sup>. Si espera capturar rentas del suelo, no lo puede hacer por cuanto estas ya aseguraron la participación de los propietarios y la de la ciudad, vía la participación en plusvalía. En consecuencia, así como lo señalan los agentes de este mercado (Romero, 2011), el precio del suelo no puede sobrepasar el 20% del valor de ventas, y no existirá razón entonces, para que el constructor no participe.

Tabla N° 3  
Distribución de plusvalía privada

Precios de Construcción de Referencia	Participación sobre el valor total	Retorno	Tasa de Retorno
39.014	0,0028	30.552	0,783
73.854	0,0052	57.834	0,783
95.876	0,0068	75.080	0,783
46.009	0,0033	36.029	0,783
98.898	0,007	77.446	0,783

Fuente: UACD. Cálculos del autor.

En este caso, la participación del suelo en el valor de ventas es del 14%, lo que deja un espacio amplio de beneficio para el constructor o para los eventuales inversionistas, cercano al 6%, si se alcanzará el 20% de las ventas. Nótese que se reduce la presión, pero no se deja de pagar los retornos incrementados. Si se acepta que el precio del suelo es el que pagaría cualquier constructor en un mercado competitivo, no existe razón para indicar que el desarrollo de un proyecto inmobiliario bajo las condiciones actuales no pueda ser realizado.

### ***Los costos de construcción***

Para asegurar la participación de los constructores, se realiza el ejercicio de costos de edificación bajo las dos aproximaciones explicadas en la sección 5.

19 Es decir, si se separan las lógicas del propietario del suelo y del constructor y además se supone competencia en la actividad constructora, el beneficio será nulo.

En la Tabla 4 se presenta la aproximación hacia atrás, donde se estiman los costos partiendo de los precios de mercado y aplicando los coeficientes de participación usados por los constructores. Los costos de construcción corresponden al 56%, los gastos varios al 3%, los generales al 4%, los financieros al 7%, los comerciales al 3% y el beneficio para el constructor es del 10% sobre ventas<sup>20</sup>, dejando el precio del suelo como el 17%. Los resultados son contundentes y aún con los costos de los parqueaderos, los costos de producción ascienden a US\$ 379 millones.<sup>21</sup>

Tabla N° 4  
Distribución de costos hacia atrás

Usos	Suelo	Estructura de Costos
Vivienda E5	19.221.440	57.664.319
Vivienda E4	16.017.866	49.938.054
Vivienda E3	1.447.261	4.512.050
Vivienda E2	1.085.446	3.384.038
Centro Comercial	56.489.306	176.113.719
Locales	6.207.616	19.353.156
Hotel	4.611.372	14.376.630
Oficinas	4.966.093	15.482.525
Parqueaderos	0	38.477.764
Total	110.046.401	379.302.256

Fuente: UAECD. Cálculos del Autor

20 Esta estructura de participación se usa para el cálculo del precio del suelo por el método residual. Al igual esta estructura se suministró de manera informal por Felipe Novoa, profesor de la universidad Nacional de Colombia, director de la maestría en Construcciones de la misma Universidad.

21 En las tablas se puede apreciar un hecho notorio frente a los parqueaderos. Estos son un costo y sólo la mitad de su costo entra como ingreso para no ajustar los precios de venta de los apartamentos. Es claro que estos se incluyen en el precio del apartamento pero en el caso del centro comercial generan un ingreso, esto implica una pequeña reducción de las ventas frente al cálculo anterior.

Por su parte, la base del ejercicio hacia adelante, se soporta en los costos de construcción de cada uno de los productos inmobiliarios.<sup>22</sup> Si se asume la misma estructura de participación de la aproximación de ventas, se puede calcular el valor de las ventas. Se aprecia entonces, que los precios de producción ascienden a US\$ 240 millones (Tabla 5). Lo anterior, indica un diferencial significativo de \$ 40 millones de dólares.

Tabla N° 5  
Distribución de costos hacia adelante

Usos	Suelo	Estructura de Costos
Vivienda E5	19.221.440	58.617.923
Vivienda E4	16.017.866	48.097.205
Vivienda E3	1.447.261	6.153.424
Vivienda E2	1.085.446	6.153.424
Centro Comercial	56.489.306	48.273.583
Locales	6.207.616	5.127.853
Hotel	4.611.372	16.624.831
Oficinas	4.966.093	12.282.351
Parqueaderos	0	38.477.764
Total	110.046.401	239.808.358

Fuente: UAECD. Cálculos del Autor

### ***Modelo financiero***

En virtud de la evidente conexión entre análisis financiero y gestión del suelo, se hace necesario recapitular la lógica y racionalidad de cada uno de los supuestos utilizados hasta aquí. En primer

22 Los costos fueron estimados con base en la revista (Construdata, 2011), que provee una información válida para el gremio, aun cuando son superiores a los costos de mercado, son costos constantes de forma tal que si se construye a escala, por lo menos debería presentarse una reducción de costos del 10%, como lo señala la revista.

lugar, se utilizó una estrategia en la cual, se usan los peores escenarios de costos, los menores ingresos posibles y los máximos márgenes de rentabilidad. Si bajo esta estructura argumentativa un proyecto es rentable, se está indicando que con el ajuste de todas las variables anteriores, el proyecto tendrá suficiente espacio financiero y será atractivo hasta para los inversionistas adversos al riesgo.

En la estimación de precios de ventas, se dejó un diferencial a favor del mercado, lo que supone precios inferiores para los productos inmobiliarios que se están tranzando en la zona y en la propia ciudad. En el caso de la vivienda para hogares de menores ingresos, se dejaron los precios de la revista (Construdata, 2011) para zonas del sur de Bogotá. La gran conclusión de este ejercicio, es que si se articulan los instrumentos de gestión del suelo y los aprovechamientos adecuados del mercado inmobiliario, la vivienda de interés social se puede realizar en proyectos de renovación urbana.<sup>23</sup>

Un elemento central del análisis financiero es la Tasa Interna de Oportunidad (TIO). Se podría tomar la DTF 360 días<sup>24</sup>, como la mejor opción que tendría un capital ante un proyecto de inversión en Colombia, o una tasa más baja que indique un menor riesgo de acuerdo con la fuente de los recursos. Sin embargo, son tasas que no compiten con las rentabilidades del sector. Se tomó como referencia la metodología de Capital Asset Pricing Model, CAPM (Black, Jensen, & Scholes, 1972) y se calculó en 16,9<sup>25</sup>, aunque la ausencia de un mercado de valores transparente y profundo en el país, imposibilita el cálculo de la TIO por la metodología CAPM, para los datos

---

23 La gran conclusión es que si se articulan los instrumentos de gestión del suelo y los aprovechamientos adecuados del mercado inmobiliario la vivienda de interés social se puede realizar en proyectos de renovación urbana.

24 La mayor tasa de captación en abril de 2010, la tenían las cooperativas financieras con un 7,03% efectivo anual.

25 A partir de la tasa libre de riesgo, la prima de mercado y el coeficiente de correlación entre el mercado y una industria se calculan la tasa del inversionista. Se utilizó la Tasa Libre de Riesgo: 2,38% (Bonos del Tesoro de los Estados Unidos), Beta Desapalancado: 1,63 (Damodoran / Construcción Pesada), Prima de Mercado: 4,73% (Damodaran), Devaluación Esperada: 4% anual mediano plazo, Riesgo País: 2,11% (Embi Colombia).

colombianos<sup>26</sup>. Finalmente, como una prueba ácida del proyecto, se planteó una TIO del 30% efectivo anual, para asegurar así, la participación de los constructores en el proyecto. Es evidente que con el cálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR) de los proyectos y las TIO de referencia, aún en el peor de los escenarios el proyecto será rentable, ya que la TIR superará la TIO más alta.

Finalmente, se tiene el flujo de caja como un elemento que tiene conexión con la gestión del suelo y los recursos que permiten alcanzar el cierre financiero. Se crearon unos escenarios en los cuales, la administración de la ciudad puede no cobrar el total del suelo, sino un porcentaje al constructor. Sin embargo, este exigirá una participación sobre las ventas, de forma que el constructor no se verá en apuros para financiar el flujo de caja. Se podría trabajar con un portafolio amplio con los constructores o inversionistas, para así asegurar la concreción del proyecto. Si se quiere un mejor escenario, se podría requerir de un operador financiero e incluir a los constructores como simples inversionistas.

Para la compra del terreno en Rosario, que está estimado en US\$ 110 millones<sup>27</sup>, se presenta una alternativa de pago parcial y una de participación en los ingresos futuros del proyecto ya desarrollado. Este pago parcial se dará en dos momentos: al inicio del año 1, en forma de anticipo del 37,5%, que es suficiente para cubrir todos los

---

26 La imposibilidad técnica de calcular la Tasa Interna de Oportunidad no está determinada por la tasa libre de riesgo (caso en el cual no se utilizarían CDT's sino TES con un tiempo de maduración similar al de los proyectos), sino por estimaciones de rentabilidad de mercado y prima de riesgo. El Índice General de la Bolsa de Valores de Colombia (IGBC) ha pasado de 1.000 el 3 de julio 2001 a 12.499,90 a junio de 2010, teniendo periodos como los años 2004 y 2005 donde su crecimiento ha sido de 86,2% y 118,9% respectivamente. Es evidente que esta valorización de las empresas del país, es en gran parte, consecuencia de llegada de capitales a la bolsa y la poca profundidad del mercado, lo que distorsiona el verdadero desempeño operativo-financiero de las empresas. Adicionalmente, no existen en el mercado Colombiano, empresas suficientes para la creación de indicadores por industria, y por ende, no existen parámetros objetivos para el cálculo de la correlación (prima de riesgo) entre el mercado y la industria.

27 Precio obtenido de acuerdo con el índice de repercusión como se puede observar en la tabla 6.8 de aprovechamientos.

egresos en los que incurriría la ciudad para la adquisición y adecuación de terrenos; y el restante, al inicio del año 2 cuando se daría la transferencia de la propiedad o por medio de la participación en los ingresos futuros.

## **Conclusiones**

La administración de la ciudad puede promover la renovación de áreas urbanas, siguiendo objetivos multipropósito en las dimensiones económicas, urbanas y sociales, soportadas en la aplicación de los instrumentos legales, como los de la Ley 388 de 1997 en Colombia y con algunas innovaciones de financiamiento. Una considerable mejora es posible, en cuanto a los aspectos urbanos, desarrollando trabajos de infraestructura principal, mediante pequeñas intervenciones físicas que provocan los grandes proyectos inmobiliarios.

La modificación de las unidades de administración, es necesaria para alcanzar los primeros objetivos, considerando el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios. Algunas herramientas esenciales, son el establecimiento de un fideicomiso independiente para los activos y la participación de un agente financiero. El primero permite la obtención de beneficios derivados del desarrollo del proyecto, con un bajo, tal vez inexistente, impacto para la ciudad y los agentes interventores (los inversores y propietarios). El segundo, permite alcanzar y transferir la mayor cantidad posible de riqueza para los propietarios, la ciudad y los inversores. Tenga en cuenta que los retornos del proyecto están asegurados, incluso con una TIO del 30%, una tasa que cualquier inversor podría encontrar atractiva.

Finalmente, la dimensión social, muestra que sí se pueden alcanzar objetivos declarados, como la construcción de VIS en los proyectos de renovación urbana, sin desplazamiento de la población residente. Un interrogante que queda implícito en el ejercicio realizado en operaciones de esta naturaleza es ¿cómo asignar la vivienda de interés social? La respuesta no es fácil, pero es claro que existen diversos mecanismos de asignación. Se puede empezar por asignar las viviendas a los propietarios de menores ingresos de la misma zona.

Estos habitantes son los primeros beneficiarios. Un mecanismo que se propone es vender a la ciudadanía, la idea de que la agregación de valor y el esfuerzo personal, permiten alcanzar mejoras en bienestar. Por ejemplo, la ciudad podría premiar a las familias de los mejores estudiantes de las universidades públicas, con la opción de compra de vivienda. También puede promover la competencia deportiva y asignar las opciones de compra, a los deportistas destacados de la ciudad. Esto permite promover un sistema nuevo de valores, opuesto a la captura de rentas.

## Referencias

- Adair, A., Berry, J., & McGreal, S. (2003). Financing property's contribution to regeneration. *Urban Studies*, 40(5-6), 1065-1080.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. (2000). *Decreto 619 de 2000*. Registro Distrital 2197, Bogotá: Imprenta Nacional. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3769#1>
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. (2004). *Decreto 190 de 2004*. Registro Distrital 3122. Bogotá: Imprenta Nacional. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935>
- Bhagwati, J., Panagariya, A., & Srinivasan, T. (1998). *Lectures on International Trade*. Cambridge, M. A.: Massachusetts Institute of Technology.
- Black, F., Jensen, M., & Scholes, M. (1972). *The capital asset pricing model: Some empirical tests*. New York: Praeger.
- Bonilla, L. (2009). Causas de las diferencias regionales en la distribución del ingreso en Colombia, un ejercicio de micro-descomposición (Documentos de Trabajo sobre Economía Regional 11). Banco de la República.
- (2008). Diferencias regionales en la distribución del ingreso en Colombia (Documentos de Trabajo sobre Economía Regional 108). Banco de la República.
- Camagni, R. (2004). *Economía Urbana*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIDER) (2005). *Informe final Plan de Ordenamiento Zonal zona Borde Norte*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- CÓncejo de Bogotá, D. C. (1990). *Acuerdo 6 de 1990*. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=540>

- Concejo de Bogotá, D. C. (2003). *Acuerdo 118 de 2003*. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11025>
- Congreso de Colombia (1997). Ley 388 de 1997. *Diario Oficial*, 43091. Bogotá: Imprenta Nacional. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>
- Congreso de Colombia (2000). Ley 601 de 2000. *Diario Oficial*, 44100. Bogotá: Imprenta Nacional. Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2000/ley\\_0601\\_2000.htm](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2000/ley_0601_2000.htm)
- Construdata (2011). Tablas de referencia Construdata (en línea). Disponible en [http://www.construdata.com/BancoConocimiento/T/tarifas\\_sca2011/tarifas\\_sca2011.asp](http://www.construdata.com/BancoConocimiento/T/tarifas_sca2011/tarifas_sca2011.asp)
- Couch, C., Fraser, C., & Percy, S. (2003). *Urban regeneration in Europe*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Cuevas, H. (1999). Rentas monopolísticas en el sistema de precios. *Economía Institucional*, 1(1), 89-97.
- Revista DondeVivir (2010). Bogotá, (9). Bogotá: Camacol.
- Fujita, M., & Thisse, J.-F. (2002). *Economics of agglomeration: Cities, industrial location, and regional growth*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hildenbrand, W., & Kirman, A. (1982). *Introducción al análisis del equilibrio*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Maldonado, M., Pinilla, J. F., Rodríguez, J. F., & Valencia, N. (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy.
- Mas-Colell, A., & Green, J. (1995). *Microeconomic theory*. New York: Oxford University Press.
- McGreal, S., Berry, J., Lloyd, G., & McCarthy, J. (2002). Tax-based mechanisms in urban regeneration: Dublin and Chicago models. *Urban Studies*, 39(10), 1819-1831.
- Mertins, G. (2004). *La suburbanización poblacional de Santafé de Bogotá: hacia la Sabana de Bogotá*. Bogotá: Biblioteca Virtual del Banco de la República.
- Pasinetti, L. (1986). *Aportaciones a la teoría de la producción conjunta*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia de la República de Colombia (1998). Decreto 1420 de 1998. *Diario Oficial* 43.349. Bogotá: Imprenta Nacional. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1508>
- Ricardo, D. (1973). *Principios de economía política y tributación*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rocha, R., Sánchez, F., & Tobar, J. (2007). Informalidad el mercado de crédito para la vivienda de interés social. (Documentos CEDE 10). Universidad de los Andes.

- Romero, J. (2011). Fundamentales en precios de vivienda (II). 13 de agosto de 2011). *Portafolio* (en línea). Disponible en <http://www.portafolio.co/opinion/fundamentales-precios-vivienda-ii>
- Serra, M. (2011). La revitalización del área metropolitana de Bilbao: la gestión de Bilbao Ría 2000. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 55, 35-37. Disponible en [http://age.ieg.csic.es/boletin/55/02% 20AGE% 2055.pdf](http://age.ieg.csic.es/boletin/55/02%20AGE%2055.pdf).
- Unión Temporal Urbana UTU (2010). Informe final, contrato ERU-CM-02-2009. Bogotá: Empresa de Renovación Urbana de Bogotá. Mimeo.

# Transformaciones y conflictos socioespaciales en la política de renovación urbana: el caso de La Ronda en el centro histórico de Quito

---

Marcelo Rodríguez Macilla<sup>1</sup>

## Introducción

Hoy más que nunca la ciudad se conceptualiza en función de sus relaciones con procesos globales de flujo, de interconexiones complejas a la luz de la evidente revolución científica, tecnológica y de las comunicaciones. Esto ha generado nuevas características en la gestión de las ciudades e impactos sobre su estructura espacial y social, y de relación dinámica (sinérgica) entre lo local y lo global, en el marco de sociedades capitalistas posindustriales (Borja & Castells,

---

<sup>1</sup> Marcelo Rodríguez Mancilla Psicólogo por la Universidad de Valparaíso, Chile. Maestro en Estudios Urbanos por FLACSO, Ecuador. Doctorante en Planeamiento Urbano y Regional Instituto de Pesquisa y Planeamiento Urbano y Regional (IPPUR) Universidad Federal de Rio de Janeiro. Este artículo corresponde a la investigación de tesis de maestría financiada por el Grupo de Investigaciones Psicosociales de la Carrera de Psicología de la Universidad Politécnica Salesiana y por el Programa: Becas para Jóvenes Investigadores del Instituto de la Ciudad, de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito.

1997, Sassen, 2007, Carrión, 2010, De Mattos, 2010). Estos cambios redefinen los conceptos de espacio como consecuencia de la necesidad de generalización y mundialización de capitales financieros y de mercados.

Los mercados, por ende, requieren de sistemas de ciudades y del discurso del desarrollo económico y social, donde los Grandes Proyectos Urbanos son parte de los mecanismos e instrumentos de su implementación. Tales estrategias permiten observar acciones territoriales de relocalización del capital, en tanto estrategia de reestructuración neoliberal de la economía (Rodríguez, 2012), donde los centros históricos han sido lugares propicios para su cristalización y promoción. Cabe recordar que los cambios de las ciudades, relacionadas con grandes proyectos urbanos, se conocen desde finales del siglo XIX, que buscaron posicionar la hegemonía de grandes ciudades en el sistema mundial (Carmona, 2005). Es así que la necesidad de abrirse al mundo para contar con inversión, a través de la planificación estratégica, favorece la creación de regulaciones ad-hoc para determinadas áreas de la ciudad donde son desarrollados estos proyectos urbanos, cuyo propósito central es atraer inversiones y turistas internacionales (Kozak, 2011).

El estudio de los centros históricos ha adquirido una importancia preferencial en las agendas de los gobiernos de la ciudad, a la vez que constituye un campo de estudio de carácter autónomo. Comparremos el concepto de centro histórico como unidad urbana compleja que dinamiza aspectos físicos, sociales, económicos y culturales, expresando la intersección entre las sociedad y el espacio (Gutman, 2001). Esta unidad convive dialécticamente con la ciudad, ya que la ciudad contiene al centro histórico y éste es el origen de la ciudad (Carrión, 2000) por lo que es necesario entender las relaciones sociales para leer el espacio y mirar el espacio para entender las relaciones sociales urbanas (Duhau y Giglia, 2008).

Observamos que en el contexto de los estudios urbanos en América Latina el tema de los centros históricos y los procesos de renovación urbana constituyen un debate central y contingente, pues, ha sido consecuencia de tres fenómenos, a saber: a) el creciente deterioro de las áreas históricas de las ciudades latinoamericanas; b) la formación de una conciencia que promueve la conservación y desa-

rollo de los centros históricos-culturales; y c) las nuevas tendencias de urbanización, como el regreso a la ciudad construida que releva la importancia a las centralidad urbana en la producción de ciudad (Carrión, 2001).

En los años noventa, en la Región, se dieron grandes transformaciones en la organización y las formas de producción y gestión del espacio urbano entre los cuales se dio la renovación de los espacios urbanos en decadencia o en desuso destinados a convertirse en referentes simbólicos y turísticos (Duhau, 2001). Este fue un hecho para centros históricos, en donde el espacio público ha sido colonizado por modalidades del comercio y la oferta de servicios en la vía pública.

En general, lo que articula el debate es el sentido político, social y cultural de los procesos de renovación urbana en los centros históricos, que implica profundizar sobre las implicancias éticas, políticas y sociales del rol del gobierno local promotor, en tanto subvención al capital privado versus la generación de instrumentos públicos que permitan la redistribución de plusvalía hacia los sectores sociales en desventaja (Cuenya, 2012).

En este marco, se van (re)configurando permanentemente disputas por los usos y significados sociales y culturales en la centralidad y su relación con los discursos legitimadores del patrimonio (Kingman, 2008), en tanto apropiación del espacio urbano. Interesa, por ende, la reexaminación del centro histórico como un espacio sociofísico en disputa, que caracteriza un espacio de lucha en la ciudad (Hanley, 2008). A la vez, los centros históricos permiten desarrollar nuevos estilos de vida, donde la vida urbana es un componente central de las personas y las relaciones sociales (Hiernaux y González, 2008).

Para el caso de las ciudades de América Latina, se han identificado problemas comunes tales como: “degradación del patrimonio histórico y urbano, despoblamiento, subempleo y desempleo, alta presencia de población en extrema pobreza, imagen urbana negativa, falta de accesibilidad, privatización de los espacios públicos, entre otros” (Coulomb, 2000: 78). Parte de estas problemáticas se pueden reconocer en el centro histórico de Quito y específicamente en el caso de estudio. En efecto, según la clasificación del Plan Especial del Centro Histórico de Quito (2003), el barrio La Ronda presentaba

un alto nivel de deterioro físico y social, por lo cual se hacía prioritaria su intervención en los aspectos residenciales, de uso de suelo y de programas sociales (FONSAL, 2006).

En este contexto, la renovación urbana se constituye en una de las principales estrategias materiales y simbólicas que intenta superar la crisis de los centros históricos. Aproximarse el debate sobre los procesos de renovación urbana en centralidades históricas implica profundizar en los mecanismos, formas y contenidos de producción, reproducción y transformación de la condición de uso y valor de un lugar. La puesta en valor de un lugar no remite a una construcción unidireccional, sino más bien, a un conjunto de conflictos que condensan lo social y espacial, una intencionalidad entre actores sociales e institucionales que organizan sus sentidos y ordenes simbólicos en función de un conjunto de esquemas dinámicos y sistemas de valores, ideas y prácticas, que muchas veces entran en contradicción.

Tales conflictos, entendidos como relaciones de fuerzas sociales y políticas ocurren y transcurren en la vida social y cotidiana, donde se desarrollan procesos culturales de patrimonialización de lugares, que se ajustan al concepto internacional de patrimonio cultural como mecanismo homogeneizador de lo valorado para una ciudad, de su historia intencionada, de su condición de fundación. Definimos, por lo tanto, el *problema general de investigación*: cómo se producen socialmente el espacio del barrio y por qué se dan los conflictos sociales y espaciales, que dan cuenta de las disputas simbólicas en la construcción de la imagen del barrio La Ronda. Así, nos planteamos como objetivo central: conocer el proceso de producción social del espacio del barrio patrimonial La Ronda, desde la perspectiva de los diversos actores vinculados al proyecto de renovación urbana.

La *pregunta de investigación* la organizamos del siguiente modo: ¿de qué manera operan las disputas simbólicas de los actores sociales en la construcción de la imagen del barrio por la implementación del proyecto de renovación urbana? En función del argumento de la problematización, la *hipótesis general* fue: el proceso de producción social el espacio del barrio La Ronda, se explica por conflictos socio-espaciales entre actores sociales e institucionales, que confrontan dos imágenes del barrio en disputa: El barrio como referente identitario y cultural de Quito versus el barrio como referente neoliberal de tipo

comercial. En este sentido, queremos sostener que el caso de estudio refleja la siguiente contradicción: un proyecto de renovación urbana fundamentado en el discurso de la revitalización del patrimonio cultural ha generado la pérdida progresiva de su valor simbólico por la superposición del interés de acumulación individual, que hace predominar la puesta en valor del turismo y la bohemia por sobre la condición identitaria y cultural del barrio.

Para desarrollar nuestra línea argumental presentamos: 1) el sentido histórico y patrimonial del barrio La Ronda; 2) los principales referentes teóricos del estudio; 3) Los abordajes metodológicos; 4) la presentación de resultados en cada una de las esferas de la espacialidad estudiadas; y 5) una síntesis explicativa del proceso de producción social del espacio urbano de centralidad.

## **El sentido histórico y patrimonial del barrio La Ronda**

La Real Audiencia de Quito fue fundada el 6 de diciembre de 1534 por Sebastián de Benalcázar, en el actual centro histórico, donde se encuentra el barrio de la Ronda, que era uno de los límites en el extremo sur de la incipiente ciudad. Con la llegada de los españoles a la ciudad, la calle cambia y se inicia el proceso de mestizaje. Algunos españoles decidieron asentarse en la calle y radicarse allí, puesto que, con la presencia de un pequeño riachuelo les era factible sembrar ciertos alimentos y tener sus propias huertas.

Hasta principios del siglo XVII, La Ronda estuvo conformada por tres cuadras que partían desde la calle Maldonado hasta la calle García Moreno. Del total de sus 36 casas, 5 corresponden al siglo XVII, 7 al siglo XIII, y 6 al siglo XIX, es decir que el 33% son coloniales (FONSAL, 2006). En la década del 1930 se empieza a expandir la ciudad especialmente hacia el norte pero también hacia el sur, cerca de la estación de ferrocarriles. Es a partir de esta época que el crecimiento urbano sobrepasa el límite del centro histórico. En la década del 30, sobre todo en los años 60, el centro histórico presentó cambios importantes. Las familias de clase alta que habitaban en el centro histórico se trasladan al norte de la ciudad y en este espacio se

asientan inmigrantes del campo y familias de escasos recursos económicos. En la década del 70, con el boom del petróleo, las zonas de comercio y administrativas se ubican en los sectores norte de la ciudad como el barrio de Ñaquito. De este modo, el carácter segregacionista del crecimiento y reorganización urbana, así como la inequidad en las políticas e intervenciones institucionales, generó un proceso de pauperización y abandono del Centro Histórico (COSPE, 2005).

El advenimiento del desarrollismo provocó un abandono de las zonas patrimoniales y el consecuente deterioro del Centro Histórico de Quito (CHQ). A mediados del siglo XX existían planes de derrocamiento de varias edificaciones de la zona para la construcción de grandes avenidas según nuevos ordenamientos territoriales acordes a la época. Las riquezas de las áreas patrimoniales de Quito han sido objeto de diversas formas de tratamiento o de visiones con respecto al territorio de la ciudad, lo que ha implicado diferentes momentos del planeamiento urbano<sup>2</sup>.

Pues bien, en 1967 se promulga en Quito la primera ordenanza de conservación y reconocimiento del centro histórico inspirado en la carta de Venecia de 1964. Se expiden las normas que precisan la protección de esta zona y se delimita el área a proteger. El 9 de junio 1978 se fundó el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural. Luego, la ciudad de Quito es declarada por la UNESCO el 8 de septiembre de 1978, como patrimonio cultural de la humanidad. Ésta, al ser la

---

2 Consultar en Colón Cifuentes (2008) que presenta una sistematización de los principales instrumentos de planificación urbana de las áreas patrimoniales de Quito. Esto son: El plan regulador de Quito de Jones Odriozola (Plan Jones 1942-44), Plan Director de 1967; Plan "Quito y su área metropolitana, Plan Director 1973-1993; Declaratoria de Quito Patrimonio Cultural de la Humanidad (08-09-1978); el Plan Quito-Esquema Director y su propuesta de áreas de preservación y conservación; Declaratoria de Quito como Bien Perteneciente al Patrimonio Cultural del Estado (1984); El Centro y otras áreas patrimoniales en la estructura metropolitana que articula el Proyecto de Distrito Metropolitano de Quito (1988); El Plan Maestro de Rehabilitación Integral de las Áreas Históricas de Quito (Agencia Española de Cooperación Internacional, 1981-1991); El proyecto de Desarrollo Social del centro histórico (1997-2000); la planificación territorial impulsada en el 2000; El plan especial del centro histórico de Quito (2003); Plan Equinoccio 21 (2004) y el Plan Bicentenario 2005-2009 (2004).

capital de la República del Ecuador, representa simbólica y arquitectónicamente el devenir histórico que ha vivido el país, desde violentos procesos sociopolíticos a su importante riqueza histórica y cultural (FONSAL, 2006).

A finales de 1987 el congreso de la república promulga la ley de creación del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (FONSAL), cuyos objetivos fueron: “restaurar, conservar y proteger los bienes históricos, artísticos, religiosos y culturales de la ciudad de Quito y de las áreas históricas del Distrito Metropolitano” (FONSAL, 2009: 6). En 1996 por iniciativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) y con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se crea la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico que es el organismo paralelo que ejecuta el programa: “Rehabilitación del Centro Histórico de Quito”. Se inicia, de este modo, la articulación con el sector privado para el desarrollo económico del lugar. Esta iniciativa planteó como propósito central la generación de externalidades que posibiliten la inversión privada. La rehabilitación de edificios de importancia estratégica para usos privados y públicos. Y la potenciación de la vocación turística del sector (Soria, 2004).

Luego, en el Plan Especial del centro histórico de Quito desarrollado por el Distrito Metropolitano de Quito y la Junta de Andalucía (2003) se proyectó consolidar la estructura urbana y revalorizar los espacios simbólicos y de encuentro ciudadano, en la centralidad principal, en un conjunto de centralidad complementarias y en el sistema de centralidades de barrios, estableciendo entre ellas ejes vinculantes. Este documento enfatiza la importancia histórica, simbólica y funcional del centro histórico de Quito, por lo cual plantea como obligación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, restablecer un equilibrio saludable de sus usos, sus funciones y sus condiciones de vida.

En esta línea de trabajo, el 14 de julio de 2004 se aprobó por ordenanza ante el Consejo Metropolitano de Quito el Plan Estratégico para el Desarrollo del DMQ denominado “Plan Equinoccio 21, Quito hacia el 2025”. Se concibe este Plan como carta de navegación e instrumento de rendición de cuentas que buscó: “Revitalizar integralmente el Centro Histórico de Quito y todas las áreas históricas del DMQ como elementos esenciales de la identidad local. La puesta en

valor integral del espacio público y del conjunto de elementos patrimoniales, monumentales arquitectónicos y urbanísticos” (FONSAL, 2009: 1).

En este marco y trayectoria de políticas de renovación urbana, La Ronda, considerada por Fernando Jurado Noboa (1996) como un nido de cantores y poetas, fue desde el año 2005 hasta el 2007 objeto de un proceso complejo de renovación urbana y arquitectónica, por ser considerada cuna de la cultura quiteña que se asentó en los años 30 y 40 en una de las tres calles más antiguas de la ciudad capital. De hecho, el barrio La Ronda fue considerado como un sector con un alto deterioro social y económico expresado en aspectos tales como: tugurización y hacinamiento en las viviendas, pérdida del uso residencial, abandono de los inmuebles y deterioro de los mismos, incremento del uso de bodegas y comercios y servicios que agudizaban los problemas sociales como delincuencia, alcoholismo, prostitución. Además existía una desorganización social, aislamiento de las familias, falta de ingresos de los propietarios para intervenir en sus inmuebles y una escasa vivencia del patrimonio cultural inmaterial. Su proceso de deterioro hacía necesario y urgente que se realice una intervención para modificar el uso del suelo, la organización social, y la recuperación de la identidad a través de la vivencia del patrimonio cultural inmaterial (FONSAL, 2006).

Esto fundamentó la necesaria intervención con un marcado carácter de integralidad. Bajo esta línea de trabajo, el proyecto de rehabilitación de la calle La Ronda tuvo como objetivo rehabilitar la estructura urbana y arquitectónica, como parte de los núcleos históricos del Distrito Metropolitano de Quito, con el fin de preservar sus hitos patrimoniales, a partir de su arquitectura, sus tradiciones y de la recuperación de su espacio público, incluyendo a la población en este proceso con la toma de conciencia de su protección (FONSAL, 2009).

La intervención urbana comprendió la calle La Ronda, que se encuentra ubicada en el sur del núcleo central del Centro Histórico. Comprende el eje de la calle Morales entre calle Paredes y García Moreno y su área de influencia alcanza hasta la calle Rocafuerte por el norte y la calle Loja por el sur. Se invierte una importante cantidad de fondos públicos, en una primera etapa US\$ 2.150.000 y en

una segunda US\$ 2.500.000, por la vía de deuda externa (FONSAL, 2009).

Hemos sintetizado parte de los principales hitos que han venido dotando de sentido histórico y patrimonial al barrio, sin lo cual no podríamos comprender su modo de producción, ni las relaciones sociales de reproducción y evolución social y urbanística. Sin embargo esto no es suficiente, requerimos de un marco referencial interpretativo y que pueda ser un aporte en el debate sobre políticas de renovación urbana. A continuación presentamos el enfoque teórico que organizan nuestro argumento sobre la producción social del espacio urbano de centralidad.

## **La producción social del espacio urbano**

¿Qué conceptualizaciones y qué procesos históricos están mediando nuestro entendimiento del lugar? Es central contar con categorías teóricas que nos permitan dotar de sentido analítico a nuestro caso de estudio. Compartimos, como eje central del análisis, la teoría unitaria del espacio de Henri Lefebvre, que se presenta como crítica a las características de la producción del espacio en la sociedad capitalista moderna.

Las ciudades han estado en el centro de las transformaciones sociales de todo tipo, es una forma social y espacial, por lo que estudiar la sociedad es estudiar la ciudad, de modo que entender la ciudad es crucial para entender la sociedad (Lamy, 2006). Como tesis teórica asumimos que el espacio y la gestión de la ciudad, se explica por una constante y compleja disputa entre fuerzas sociales y políticas, que producen, reproducen y transforman las condiciones materiales e históricas de la ciudad como producción social.

En ese sentido, la utilización del espacio, su producción, según Lefebvre (1976), ha sido siempre política, estratégica e ideológica. Es un proceso material e histórico que devela los aspectos ideológicos del capitalismo expresados en lo urbano. A la vez que ocurre como forma de vida social y cultural, como devenir cotidiano, fundamentalmente práctico, que produce cierto tipo de relaciones sociales. O

sea, el tejido urbano no puede limitarse a la morfología. Se trata de un modo de vida, que es la sociedad urbana como proceso inacabado, como tendencia, como virtualidad (Lefebvre, 1983).

Todo espacio social es un producto social que es engendrado por fuerzas políticas y sociales. Es una herramienta de pensamiento y de acción, medio de producción y de control, de dominación y de poder (Lefebvre, 2013). El espacio constituye un conjunto de relaciones complejas y dinámicas entre cosas, las cuales se visibilizan a través de las relaciones dialécticas entre el espacio concebido (mental), el espacio percibido (físico) y el espacio vivido (social), que se configuran de manera diferente de acuerdo a los modos de producción y el contexto histórico coyuntural (Peña, 2011).

Para Lefebvre la explicación de la ciudad no se reduce a la producción económica, ni se centra exclusivamente en la ciudad como producto (Ramírez, 2004). Va a concebir este objeto teórico fundamentalmente como proceso que requiere entender las relaciones dialécticas en cuanto a las prácticas sociales, las relaciones conflictivas entre grupos e intereses de los grupos y representaciones en la organización social.

La *práctica espacial*, comprende el espacio *percibido*, sensible y físico, que incluye la producción y reproducción, y las localizaciones y los determinados conjuntos espaciales característicos de cada formación social. Esta práctica permite asegurar la continuidad y un cierto grado de cohesión, con un nivel garantizado de competencias y un nivel específico de funcionamiento (Lefebvre, 2013).

Las *representaciones del espacio*, comprenden el espacio *concebido*, abstracto y mental. Son los discursos sobre el espacio vinculados a las relaciones de producción, a su orden. Es el espacio conceptualizado y dominante, de los científicos, urbanistas, tecnócratas. Todo aquel que identifica lo que se vive y se percibe con lo que se concibe. Configura el espacio dominante en cualquier sociedad o modo de producción bajo convenios intelectuales alojados en sistemas de signos verbales (Lefebvre, 2013). Estas abstracciones combinan conocimiento e ideología dentro de una práctica socio-espacial, pues generan las condiciones para su dinamización.

El *espacio de representación*, que comprende el espacio relacional y social, *vivido* directamente a través de sus imágenes y símbolos aso-

ciados. Es el espacio de habitantes y usuarios, que es esencialmente fluido, cualitativo y dinámico, con un centro afectivo, como lugar de la pasión, de la acción, de las situaciones vividas. Constituye el espacio dominado y por tanto se vive pasivamente, siendo la imaginación la que busca cambiarlo y apropiárselo. Asimismo, encarna simbolismos complejos ligados a las resistencias simbólicas de la vida social. Son estos espacios los que apuntan a la reestructuración de las representaciones institucionalizadas del espacio y nuevas prácticas espaciales (Lefebvre, 2013).

Las tensiones entre estas tres esferas darán cuenta de los conflictos socioespaciales que explican la producción social del espacio de un lugar y que incorporan la dimensión simbólica y material que organizan las relaciones sociales y al mismo tiempo expresan su subversión. A continuación presentamos el análisis de estas tres dimensiones, identificando los principales hallazgos del estudio, pero antes una breve descripción del proceso metodológico implementado y sus estrategias de análisis.

## **Abordaje metodológico**

Considerando que nuestro objetivo del estudio remite a conocer la forma en que se produce socialmente el espacio, desde la perspectiva de diversos actores involucrados, fue necesario situarse en un enfoque de investigación multimétodo, que justifica la utilización de técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación. Se buscó comprender los significados y sentidos construidos a la vez que estimar ciertas regularidades específicas a las variables de estudio. Se trabajó con una estrategia de triangulación metodológica (Bericat, 1998) que produce una misma imagen del fenómeno de estudio vinculando datos de naturaleza cuantitativa y cualitativa, lo cual permite aumentar la validez de los datos, ya que se ajustan las variables a ambos métodos.

Las condiciones de producción de la información empírica fue facilitada por la inserción en el barrio desde mediados del año 2011, donde se pudo participar activamente en las dinámicas del barrio y se

logró generar relaciones de confianza que propiciaron la aplicación de los instrumentos de producción de datos.

Se aplicaron diversas técnicas para obtener información primaria, a saber: observación participante, dado el involucramiento y participación en la Unidad de Gestión del barrio por un período de cuatro meses, entrevistas estructuradas y semiestructuradas, aplicación de encuestas y cuestionarios<sup>3</sup>.

La observación participante se organizó en función de la sistematización de las reuniones periódicas que daban cuenta, tanto de los principales temas y agendas de trabajo, como de los acuerdos sostenidos. Las entrevistas estructuradas dirigidas a habitantes y locatarios del barrio se estructuraron en función de las siguientes variables: percepción barrial, lugares referencias, apego de lugar, participación, relaciones vecinales, conflictividad, seguridad y cambios proyectados para el barrio. Las entrevistas semi-estructuradas a funcionarios del Instituto Metropolitano de Patrimonio de Quito (IMPQ) (ex-FONSAL), se organizaron en función de las siguientes tópicos: construcción del proyecto, participación comunitaria en el proceso, socialización del proyecto, dinámica en la toma de decisiones, conflictos presentados, rol de actores privados, y evaluación de la política de renovación urbana.

La encuesta barrial se estructuró en base a las variables de: identificación, vivienda, trabajo, salud, participación y organización vecinal, relaciones vecinales, recreación, espacios públicos y seguridad, medio ambiente e identidad. De la información producida se seleccionó aquella que está en directa relación con la producción del espacio. El cuestionario se estructuró en formato escala likert, en base a cuatro variables, a saber: sentidos de comunidad, participación, apego de lugar e identidad de lugar. Cada variable se organizó con base a las afirmaciones que se estructuraron conceptualmente y se operacionalizaron. La encuesta a usuarios del barrio se conformó

---

3 Este instrumento fue construido en el departamento de psicología social de la Universidad de Barcelona y es parte de un trabajo paralelo que busca comparar los resultados con barrio patrimoniales de cerros de Valparaíso, Chile, en conjunto con el Psicólogo y Doctor en Espacio Público Héctor Berroeta, de la Escuela de Psicología de la Universidad de Valparaíso.

a partir de las dimensiones de uso, significación, motivación, identificación, socialización, aprendizajes, evaluación del espacio y propuestas de mejora para el barrio.

Se participó en 16 reuniones de la unidad de Unidad de Gestión del barrio que incluyó instituciones como el Instituto Metropolitano de Patrimonio, Casa de las Artes, Humanizarte, Comité Barrial, Universidad Politécnica Salesiana. Se aplicaron: 4 entrevistas semi-estructuradas (Dirigente barrial, experta en patrimonio, funcionaria IMPQ, funcionaria Quito Turismo); 6 entrevistas estructuradas (Propietario y locatario, arrendatario y locatario, habitante y ex-dirigentes); Cuestionarios sobre sentido de comunidad, participación, apego de lugar e identidad de lugar aplicado a 61 locatarios y 28 habitantes; 200 Encuesta sobre valoraciones, usos y significados socioespaciales; y 50 encuestas barriales a habitantes y locatarios.

Para el procesamiento de la información cualitativa se hizo un análisis de contenido semántico categorial que implicó: la transcripción de las entrevistas realizadas, la identificación de las unidades mínimas de análisis, las unidades de contexto o citas relevantes, la categorización, que emerge de los datos producidos y que se vinculan a los objetivos específicos del estudio, desde la perspectiva de los diferentes participantes. Las categorías refieren al contenido semántico de las variables consideradas en el estudio y estructuradas en base a la triada de la espacialidad como estructura teórica de análisis. Se fueron identificando los principales factores asociados a los conflictos socioespaciales y las formas de organización del sentido del lugar de los actores sociales e institucionales, de modo de configurar un esquema categorial que sintetiza los principales nodos significativos.

Esta estructura se integró al análisis de estadística descriptiva a través del programa SPSS, 18.0, de las encuestas y cuestionarios, para estimar las tendencias de respuestas que nos permitieron describir las prácticas, valoraciones y significados asociados al lugar.

Se analizó complementariamente la información secundaria, en cuanto a los documentos relacionados al caso de estudio. Se identificó parte del discurso técnico y orientaciones políticas que organizaron la implementación del proyecto en el barrio. Asimismo, se logró reconstruir parte de la historia documentada sobre la construcción de la condición patrimonial del barrio.

Pasemos a revisar los principales hallazgos en términos de los factores que han emergido y que corresponden a la expresión de sentidos y significados del lugar desde la perspectiva de los actores sociales e institucionales vinculados directamente al proceso de transformación socioespacial.

## **El espacio concebido: el discurso político-técnico y la técnica política del discurso**

La representación del espacio se explica por un conjunto de factores que han ido amalgamándose a través de un discurso político y técnico del gobierno de la ciudad y de la práctica política sobre el espacio. La forma de conjunción factorial está supeditada al ejercicio del poder y las relaciones contradictorias que definen y deciden la intervención y por tanto el sentido de transformación de un lugar. En función de nuestro análisis, hemos identificado 4 factores, que han permitido la concepción del espacio, su orden simbólico y su materialización. Estos son: a) glocalización<sup>4</sup> del discurso internacional del patrimonio cultural; b) discurso turístico y predominio de las lógicas del mercado; c) discurso degradador de lo social; d) gestión local y gobernanza jerárquica.

En primer lugar, la idea y sentido patrimonial de los centros históricos en América Latina, y especialmente el de Quito, se explica por dos cuestiones históricas. El reconocimiento, en 1967, a través del Plan de Reordenamiento Urbano, del centro histórico de Quito, inspirado en la carta de Venecia de 1964 (FONSAL, 2006) y la internacionalización del discurso del patrimonio cultural propuesto por la UNESCO. En efecto, la mundialización de los valores y de las

---

4 Consideramos que este concepto es más cercano al análisis del caso de estudio, ya que implica entender la relación global-local, homogeneidad-heterogeneidad como dimensiones mutuamente incluyentes. El concepto tiene la ventaja de incluir cuestiones espaciales y temporales, que remiten a la mundialización del capital y su impacto en lo local, que a la vez permite pensarlo en función del mercado mundial, es decir, lo barrial vinculado al turismo (Robertson, 2000).

referencias occidentales, ha contribuido a la expansión ecuménica de las prácticas patrimoniales. Ésta se adoptó en 1972, con la “convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural”, donde se asevera que “son patrimonio universal los monumentos, conjunto edificados, yacimientos arqueológicos o conjuntos que presentan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia del arte o de la ciencia” (Choay, 1992: 191). Así, se proclama la universalidad del pensamiento y valores occidentales sobre el tema, lo cual impulsó la articulación de un sistema de cooperación y asistencia internacional en los aspectos financiero, artístico, científico y técnico.

En segundo lugar, vemos que la factibilidad de la ejecución del proyecto en La Ronda, se debió a una relación crediticia del Municipio de Quito con el Banco Interamericano de Desarrollo, que le dio la connotación de deuda pública. Estos recursos son administrados por la Empresa Privada del Centro Histórico de Quito, que promueve una lógica de gestión centrada en el desarrollo económico y turístico. En este sentido, los proyectos, si bien contemplaron la idea de revitalización patrimonial, se ajustan en sus efectos a una perspectiva neoliberal de la economía, donde los mercados se superponen a las condiciones sociales de la existencia de las personas y comunidades. Este enfoque de gestión neoliberal, de privatización de la gestión pública, en sus treinta años de vida, han hecho evidente el carácter estructural de la cuestión social del capitalismo: la erosión de los derechos sociales y la liberación de un mercado globalizado (Coraggio, 2011).

Esta cuestión se observa en la concepción del proyecto que se focalizó en los propietarios de las casas y en la rehabilitación para la construcción de una imagen social urbana que se ha ido convirtiendo en un lugar predominantemente comercial. Así nos comenta la experta en patrimonio, “En el caso de la ronda el discurso integral, se trasladó como pudo, el mecanismo fue el interesante..., y ¿quién participa en las mesas?, ¿dónde hay una relación de la comunidad con el estado? Esto estuvo mediado por propietarios. El habitante que era el 90% era el inquilino, no el que está de paso, su vida era en el barrio, muy cohesionada integraban las ligas, las organización y ellos no son los llamados a las reuniones”.

Esta idea también es sostenida por Joaquín Paguay, quien en su informe de evaluación de impacto del proyecto refiere que, “hay una clara división de intereses entre los residentes originales, que aún permanecen en la zona y los propietarios y/o inquilinos de los nuevos negocios establecidos. Los unos buscan preservar la zona rehabilitada, los otros buscan consolidar sus negocios e ingresos” (Paguay, 2010: 54). Del mismo modo, un locatario del barrio nos comenta, “el agravante ahora..., que influyen mucho intereses que antes no habían, antes posiblemente..., eh..., era simplemente por el sector o por la afinidad cultural o de estatus, no social, pero sin diferencias, hoy vuelta es muy marcado por los intereses económicos”. El patrimonio, por tanto, entra en contradicción ya que “está relacionado con el pasado y con la administración del pasado pero sus parámetros se definen desde la dinámica económica, y el cálculo económico, así como desde una noción de orden urbano” (Kingman, 2004: 26).

En tercer lugar, esta concepción de desarrollo económico se justifica en el constructo degradador del lugar, en donde la institución, al buscar su condición patrimonial, genera un tipo selectivo de memoria e imagen del lugar, es decir por un lado abusa de la memoria y por otro realiza un buen uso del olvido (Ricoeur, 1999). Este mecanismo se ajusta a las condiciones reales de vida de las personas en el lugar. Hay evidencias suficientes sobre las condiciones de vulnerabilidad social que se dieron en el barrio. Sin embargo, la idea de proyecto integral deja de ser consistente cuando el discurso del deterioro implica inmediatamente la exclusión de lo socialmente deteriorado. En este sentido, Luis López comenta, “aquí juegan muchos intereses. Un dueño de casa salió beneficiado: la plusvalía. Salieron perjudicados los inquilinos. Les obligaron a migrar. Ese es el precio mayor que se ha pagado como ciudadanía: los moradores de la Ronda” (Interculturas, 2012: 100-101).

La experta en patrimonio nos refiere que, “se selecciona un pasado que se valora, para revitalizar el lugar, casi siempre es un pasado que busca ennoblecer el lugar en término de la llamada quiteñidad como proyecto mestizo-criollo. Se levanta este andamiaje del patrimonio, el discurso sobre el estigma del pasado del barrio se torna más agudo, y se legitima el proyecto. Se ve una matriz colonial, como la formas de ser y pensar es satanizada por el colonialismo que

define estas prácticas”. Opera, por ende una política de la memoria (Kingman, 2004, 2008), una selección para nada ingenua que permite articular el sentido de renovación, su concepción y necesarios requerimientos para su consecución.

En cuarto lugar, vemos que las formas de regulación del territorio, han configurado nuevos modelos analíticos en el gobierno de la ciudad, como la gobernanza. Ésta “se refiere a una nueva forma de definir la acción del gobierno e implica un nuevo modelo operativo para los actores implicados y para los procesos de decisión a la hora de hacer política” (Farinós, 2005: 221). Se presentaron las condiciones y voluntades políticas para construir el proyecto en el barrio. El factor que se pone en juego en la concepción del espacio consiste en la forma en que se ejerce el poder sobre éste. Tal definición no incorpora a los habitantes del barrio, que eran la mayoría y se centra exclusivamente en propietarios de las casas.

La implementación del proyecto dio cuenta de un proceso de gobernanza jerárquica (Kooiman, 2003) o *top-down*, cuyo tipo de interacción es vertical, interventiva o dirigida y elitista (Blanco, 2009), donde se reafirma su control (Pierre y Peters, 2000), y saber técnico y burocrático de los actores privados por sobre las condiciones sociales existentes. De hecho, José Cedeño indica, “el proyecto de renovación era un secreto de estado: se va a hacer esto, cambiar aquello. Pero nada más decían. Si se cuenta, se va a estropear contando a alguien. Esa era la mentalidad de algunos funcionarios” (Interculturas, 2012: 97).

Asimismo, se dan cambios de administración del FONSAL a lo largo del tiempo. Los tres primeros años se implementa un proyecto de carácter cultural y familiar, donde hay un auge de actividades culturales y artísticas facilitados por el amplio presupuesto existente en el FONSAL, luego hay cambios en la dirección de la institución y se van resituando y desvalorizando el carácter artístico del lugar para retomar su condición comercial. Posteriormente, hay una delimitación de las competencias, en tanto que se reestructura el FONSAL en el Instituto Metropolitano de Patrimonio de Quito IMPQ, que se centraría en el patrimonio tangible y que transfiere su proceso de acompañamiento del proyecto de renovación urbana a Quito Turismo, quienes imprimen sus lógicas asociadas a su política institucional y administran las casas patrimoniales del Municipio. Cada administra-

ción intenta implementar su política, con el problema de desconocer el proyecto original y de no darle continuidad ni seguimiento.

Esto se evidencia en el comentario que nos hace la ex-funcionaria del IMPQ, “se definieron por, aja, definimos que la zona centro se encargue de lo social, que Quito Turismo se encargue de, de lo turístico, de la secretaria de cultura de eventos y el FONSAL, y el IMP netamente de lo que es físico. Por su parte, la funcionaria del IMPQ, refiere, “se fue perdiendo el objetivo inicial, por el cambio institucional como por el cambio de la misma política. El último director del FONSAL quería seguir haciendo más cafeterías y restaurantes en las casas que eran para uso cultural. Las mismas personas del barrio pararon esa decisión, no los que están ahora. Eran decisiones jerárquicas, aunque él escucho a la gente pero luego definió. El poder es el que dice esto no y esto sí”. En la misma línea, un dirigente barrial indica que, “es muy claro que las transiciones no tiene una meta o propuesta clara. Están a través del gobernante de turno o a través de las instituciones de turno, que no deja sentado precedentes, planes o proyectos a futuro. Al momento que se cambia de director viene con otro criterio y el trabajo anterior queda borrado, no hay un estudio claro de a donde se quiere llegar ni a qué queremos aspirar para el sector”. Además, “son proyectos que tiene duración limitada en función de la gente de la institución que está en esa decisión. Cuando cambian de directivo cambia todo el discurso y la idea del barrio. Lastimosamente las decisiones son impositivas y tratan de imponer con cada una de las ideas no se hace un análisis profundo de las necesidades y problemas del barrio para enfrentarlas directamente”.

Las relaciones entre estos cuatro factores configuran la noción del espacio concebido, que integra las dimensiones patrimoniales, de degradación social, de formas jerárquicas en la ejecución de la política de renovación urbana en el lugar, de la prevalencia del discurso del turismo y del desarrollo económico anclado a proceso de glocalización de los mercados y las dimensiones culturales que los sostienen. Estas formas de representación del espacio constituyen el conflicto entre actores sociales e institucionales, asociado al discurso político-técnico, que es dominante e ideológico, por cuanto, instrumentaliza la concepción patrimonial, pero requiere de la anulación del sujeto

popular, como ejecución técnica política del discurso, orientada a una imagen comercial del barrio.

## **El espacio vivido: la cosificación del sentido de comunidad y la participación**

Las relaciones sociales y la vida cotidiana son ejes centrales para el análisis que construyen los espacios de representación. Un determinado lugar adquiere sentido por los significados compartidos que organizan las prácticas sociales hegemónicas. Al mismo tiempo se van reconfigurando discursos que subvierten en el orden simbólico sobre el lugar, que van dinamizando su cambio. Se dan antagonismos y sobreposiciones de relaciones sociales, que develan las relaciones de poder. A este respecto en el espacio vivido logramos identificar 4 factores, a saber: a) fractura en el sentido de comunidad; b) debilitamiento de la participación y organización barrial<sup>5</sup>; c) instrumentación comercial del patrimonio cultural; y d) securitización y privatización del espacio público.

El primer factor refiere al sentimiento de que los miembros importan los unos a los otros y al grupo, y una fe compartida de que las necesidades de los miembros serán atendidas mediante su compromiso de estar juntos (McMillan, 1996). De esta definición se desprenden cuatro variables del sentido de comunidad, a saber: la membrecía, que abarca la historia y la identidad social compartida de los miembros; la influencia, como la capacidad de inducir a otros a actuar de una cierta manera; la integración y satisfacción de necesidades que se refiere a los beneficios que las personas pueden recibir por el hecho de

---

5 Cabe señalar que los conceptos de sentido de comunidad y participación se inscriben en la producción de conocimientos de la psicología comunitaria latinoamericana. Esta corriente vinculada a la psicología social, se define como la “rama de la Psicología cuyo objeto es el estudio de los factores psicosociales que permiten desarrollar, fomentar y mantener el control y poder que los individuos pueden ejercer sobre su ambiente individual y social, para solucionar problemas que los aquejan y lograr cambios en esos ambientes y en la estructura social” (Montero, 2004: 187).

pertenecer a la comunidad; y los compromisos y lazos emocionales compartidos, que implica (re)conocerse entre las personas y compartir fechas y espacios sociales determinados (Montero, 2004).

El principal efecto asociado a la exclusión social provocado por la implementación del proyecto, refiere al desplazamiento progresivo de la población inquilina, producto del aumento de la plusvalía de las viviendas dada la intervención del gobierno local. Esto impactó en las dinámicas cotidianas de relación barrial, que fueron vaciando el barrio. De 1.500 personas antes de la intervención a aproximadamente 100 al día de hoy (experta en patrimonio).

Esta situación se corrobora con la evolución sociodemográfica del lugar<sup>6</sup>, que configura una tendencia general en el CHQ. Con respecto a la población vemos que en 1990 habitaban 58.300 personas, mientras que en el 2001 se reduce a 50.982, y en el 2010 llega a 40.587 personas. Para el caso de la vivienda, la tendencia es similar, de 16.313 viviendas en el 2001, en el 2010 se reduce a 15.570. En cuanto a los hogares se observa en el 2001, 14.569 hogares, reduciéndose a 12.684 en el año 2010.

Otro dato interesante refiere a que se ha disminuido el número de personas presentes en las viviendas ocupadas. En 1990, existían 520 viviendas, en el 2001, 503 viviendas y en el 2010, 408 viviendas. En términos de personas promedio por vivienda, observamos nuevamente una disminución, que va desde 3.36 en el año 1990, 3.02 en el 2001, hasta 2.46 en el 2010. La tendencia a la disminución se constata nuevamente en el número de hogares, es decir, que en el año 1990 existían 523 hogares, en 2001, 510 hogares; y en 2010, 415 hogares.

En el mismo sentido observamos una serie de afirmación por parte de actores locales e institucionales. Don Luis López, ex dirigente barrial, refiere: “Hoy el barrio es un sitio arquitectónico interesante, con una propuesta no tan bien estructurada. (...), lo arquitectónico se ha mantenido pero en lo humano es tal vez, es el precio que se ha pagado (...), tal vez los que han pagado han sido los inquilinos,

---

6 El barrio La Ronda está incluido en tres manzanas censales. Los datos corresponden a esta área de influencia. Esta información fue facilitada por profesionales del Instituto de la Ciudad. a partir de los datos del Censo 1990, 2001 y 2010.

toda la gente que nació y vivió aquí. Hoy me doy cuenta que es el capital más importante, antes que lo arquitectónico” (Interculturas, 2012: 104). En este sentido, Carlos López agrega, “verá el FONSAL, por un lado nos hizo bien por arreglar la calle, pero nos hizo mal sacando a los inquilinos, (...) Aquí si quiera había unas 1500 personas, ahora no tenemos vecinos ni amigos, las casas están abandonadas por dentro” (Interculturas, 2012: 98). A su vez, “no hubo una comunicación adecuada del proyecto en sus inicios, lo cual ha generado desde resistencias a indiferencia. No hay claridad sobre lo que el proyecto original pretendía. Los vecinos no están claros en ello y hay algunas contradicciones entre funcionarios del FONSAL” (Paguay, 2010: 53).

Desde la perspectiva de la funcionaria del IMPQ se sostiene que, “lamentablemente, y eso es en todas las administraciones, no hay políticas para los arrendatarios, que son los más pobres”. “Ya fue esa dinámica económica que se presentó tanto en los propietarios como en los arrendatarios. (...) es la demanda del mercado normal que ocurre en las ciudades, es la dinámica cotidiana. Entonces llegan arrendatarios con más plata y le compran al propietario. En esto se dan procesos especulativos, los precios suben”.

En general las tendencias de respuestas de los cuestionarios aplicados presentan ambivalencias, es decir, que no se diferencian sustancialmente. Esto permite inferir que si bien hay mayor sentido de comunidad en los vecinos, se observa un grado medio de sentido de comunidad como tendencia. De todos modos se observaban, en ambos casos, una alta valoración e importancia en el sentimiento de sentirse parte de una comunidad.

Las entrevistas cualitativas aplicadas a locatarios y habitantes del barrio permiten comprender y complementar la regularidad identificada. La referencia más recurrente indica que los locatarios nuevos no llegan a entender el trasfondo histórico del barrio. La identidad social de los miembros del barrio entraría en conflicto con los intereses colectivos en disputa. En este sentido se nos comenta “los que vienen, alquilan hacen dinero y se van, esos no llegan a entender el trasfondo del barrio” (habitante del barrio).

Por un lado, existe el predominio del interés comercial por parte de los locatarios por sobre el interés en la dimensión histórica del lugar.

La satisfacción de necesidades se procesa a nivel personal y a nivel de lo comercial. No se observa un nivel de comprometimiento ni articulación para la mayoría de las personas en los temas culturales.

Estas afirmaciones se sostienen en las siguientes ideas expresadas por los entrevistados y entrevistadas. “La Ronda era familiar, o sea nos tratábamos, nos estimábamos mucho como familias, las familias en sí. (...) Esto se perdió totalmente, se perdió totalmente ya sea porque las familias salieron del barrio, viven familias con otras ideas, y en la actualidad ya es muy diferente..., ya se volvió más un sitio comercial que un sitio de barrio” (habitante del barrio). “Antes del FONSAL sí se organizaban fiestas, ahora no hay pues, estos dos últimos tres últimos años ya casi no hay nada y es que más pasan peleando los presidentes” (habitante del barrio).

“Hoy en la actualidad es una propuesta comercial total y no de buena calidad, no por el precio sino por el servicio” (ex-dirigente barrial). “Sí..., ha habido conflictos entre vecinos, más intereses comerciales que han generado divisionismo en el barrio” (habitante del barrio). Una ex-funcionaria del IMPQ, nos comenta: “habían más arrendatarios también, tenían más el cariño al barrio, claro porque es dueño de casa, es arrendatario entonces yo voy, paso ahí todo el día, duermo ahí, como ahí, ósea les tengo a mis hijos ahí, entonces, ósea si me interesa el barrio, si me interesa la gente de acá, era como que la gente se llevaba mejor, luego cuando comienzan a venir los arrendatarios, ya los locales, gente que llega desde las 5 de la tarde hasta la 1 de la mañana se lleva dinero en el bolsillo y se va, es difícil que tenga en realidad ese empoderamiento del barrio”.

Se pierde la capacidad de convocatoria de la organización barrial y la asignación de sentido cultural e identitario a las actividades que históricamente se venían desarrollando y que muchos habitantes añoran. La justificación de esta condición es atribuida al giro comercial del espacio, de modo que “los que vienen han arrendado, ellos no les interesa, pues creo que el barrio..., con el fin de vender llegan y se van” (habitante del barrio). Otra habitante concuerda en que, “se volvió más un sitio comercial que un sitio de barrio”.

Con respecto al debilitamiento de la participación y organización barrial, se han constatado cambios importantes. El barrio presentaba en el año 2011 una estructura de organización y vinculación

interinstitucional a partir de la unidad de gestión, presidido por el comité barrial y donde participaban activamente entidades culturales como Humanizarte y la Casa de las Artes. Entidades universitarias como la Carrera de Psicología y de Comunicación de la Universidad Politécnica Salesiana. Entidades como el Instituto Metropolitano de Patrimonio, Quito Turismo, la Policía Metropolitana, la Policía de Migraciones y la Policía Nacional.

Con respecto al sentido de la organización barrial, la experta en patrimonio afirma que “el debate es el tránsito de una organización social clásica, que se ocupa a resolver problemas entre la comunidad y el Estado. Se traslada por estos conflictos cotidianos, va disputando el sentido de ser y termina siendo una organización que está destinada al desarrollo del turismo y al cuidado de ese lugar destinado al turismo. Entonces tienes una lógica de privatización de la propia organización que en términos de sus contenidos, debate, acciones, sus funciones; dejó de ser, porque en ausencia de comunidad es imposible que exista una organización para la comunidad”. Un locatario del barrio nos comenta, “dentro del barrio mismo mi percepción es que no participamos de las actividades de la Ronda por el hecho de estar inmiscuidos en el plano comercial”.

Se refiere, por parte de la funcionaria del IMPQ, que “se cambió de dirección en el comité y se toman los arrendatarios la directiva y se separaron de nosotros. Y salen de la ronda y entregan todo a Quito Turismo. Con ellos coordinamos, para ubicar a los artesanos. Hasta ahí era viable y salvable. Luego la directora dice se entrega todas las casas a Quito Turismo, entonces llaman a concurso y ya no van los artesanos del barrio y van otros artesanos de este proyecto de manos creadoras. Ahora Quito Turismo maneja de otra manera, van y dicen vamos a hacer esto y esto y va”.

En relación con la participación en la organización barrial en el caso de habitantes del barrio, la mayor frecuencia indica que no hay interés (35.7%), y algo de interés (25%). Las celebraciones barriales, en un 39.3% refiere no interesarles nada, aunque un 21.4% sí presenta un nivel mayor de compromiso activo en tales actividades. Para el caso de los locatarios la tendencia es similar. A un 52.5% de los encuestados no le interesa participar en la organización barrial. Con respecto a las celebraciones barriales, en un 31.1%, refiere no in-

teresarles nada. Al 70.5% de los encuestados, no les interesa en nada conformar asociaciones culturales. No se presentan instancias permanentes de participación en organización vinculadas a actividades religiosas, deportivas, grupos de adulto mayor, juveniles y asociaciones de comerciantes, por lo que la tendencia se orienta hacia el desinterés general. Un 50% de las personas encuestadas refiere dedicarle nada de tiempo a las actividades del barrio.

Es evidente que al verse fracturado el sentido de comunidad, al vaciarse el barrio de habitantes, las dinámicas de compromiso social y participación activa se ven disminuidas. La vida cotidiana está mediatizada por la reificación de la condición patrimonial e histórica, donde existe una importante rotación de locatarios y donde los propietarios han preferido en su mayoría arrendar sus espacios para aumentar sus ingresos económicos, perdiendo el control sobre el tipo de servicio y usos que se le dé a ese espacio, que fue pensado en sus inicios para procesos de revitalización del patrimonio tangible e intangible.

En relación con el factor de instrumentación comercial del patrimonio cultural, pasamos a analizar los resultados, desde el punto de vista de los usuarios que dotan de significación, uso, valoración y proyección al lugar. En función de una muestra aleatoria aplicada en el barrio los días viernes y sábado en que hay mayor afluencia de usuarios emergen resultados interesantes. La tendencia muestra que la mayoría de usuarios y usuarias es nacional y que habita en Quito. El significado central asociado al lugar remite al turismo y a lo típico y tradicional. Sin embargo, la motivación principal refiere a las actividades artísticas-culturales y recreacionales. Lo que más agrada es la arquitectura y la oferta artística-cultural. No obstante lo anterior, las personas encuestadas realizan actividades principales tales como pasear, beber y comer. En su mayoría no logran socializar ni integrarse con otras personas en el barrio, aunque manifiestan aprender de la historia del barrio, a través de carteles informativos, pero no aprenden de otras culturas. Se valora en mayor medida la dimensión patrimonial e histórica y turística del barrio. La arquitectura y las actividades culturales son las que se asocian a las identidades quiteñas. En general, les parece bien que trabajen artesanos y comercian-

tes informales y sugieren potenciar y mejorar el barrio por medio del aumento de la oferta cultural y seguridad general.

Como podemos observar hay ciertas contradicciones entre la imagen social urbana proyectada e interiorizada en las personas y lo usos y actividades mayoritarias que se realizan. El discurso patrimonial e histórico remite a una reproducción del discurso técnico y político del espacio, es parte de la valoración y la importancia de esa dimensión, que se materializa en aspectos arquitectónico y artístico-culturales. Sin embargo, las acciones mayoritarias de los usuarios no son consistentes con la condición cultural, identitaria y patrimonial del espacio. A su vez, el contenido de los usos del espacio público, la calle, refleja una precarización, aunque no a un nivel crítico, de la condición de intercambio, socialización y construcción de alteridad en el lugar. En consecuencia, la forma de vida y cotidianeidad dota a las relaciones sociales y la relación con el espacio de un proceso de semantización instrumental del patrimonio cultural, puesto que se observa una relación socioespacial vinculada a actividades de consumo, donde los aspectos físico-arquitectónicos dotan de sentido al componente identitario e histórico del lugar.

El cuarto factor identificado refiere a la relación seguridad-patrimonio cultural que asume un requisito indispensable para la actividad comercial y de sostenibilidad del proyecto de renovación. Es claro que la construcción simbólica inicial del lugar estuvo fuertemente asociada a procesos de estigmatización y moralización de aquello que estaba degenerado, de las actividades delictuales, y altamente deterioradas. El proceso de implementación del proyecto, que porta una connotación semántica de renovar lo degradado, genera un desplazamiento de la expresión de problemas psicosociales de orden estructural. Es decir, existe un dispositivo de apropiación del espacio por la autoridad que no realiza acciones de inclusión social y que recupera un lugar para retomar su función económica y turística. Apoyando esta idea, la experta en patrimonio comenta, “el turismo (...), es deseado, por políticos, técnicos, habitantes, decisores, y las consecuencias pueden ser nefastas en términos sociales. Porque esta es la marca ciudad, nos va a hacer una marca en el mundo. Se elimina directamente la posibilidad de pensar el patrimonio en términos de política social”.

De acuerdo a la información cualitativa recabada y de la participación directa en las reuniones del barrio, se puede sostener que el componente central que agrupa la acción colectiva del lugar es la percepción de inseguridad y por tanto la necesidad de dotar de mayor contingente policial. Se busca una imagen simbólica de tipo cultural, patrimonial y turística que tiende a reproducir ese espacio como un espacio privado y controlado por la dinámica de gestión local, que trabaja para tener mayor seguridad en el espacio y sacar de circulación a vendedores ambulantes o artistas callejeros, desplegándose un sentido de seudo comunitarismo defensivo (Duhau, 2001).

Con respecto a los vendedores ambulantes, una habitante manifiesta, “ellos (vendedores) se ponen todita la calle y ocupan toda la vereda”. ¿Qué cambiaría?: que no haya ventas”. A su vez, se indica que “lastimosamente estamos invadidos por personas que vienen a hacer comercio en la vía pública y que está sin permiso alguno (...) pero lastimosamente no hay forma de poderle sacar” (dirigente barrial). “Lo malo es que es gente extranjera y no es gente ecuatoriana” (locataria del barrio).

La dinámica de securitización y resguardo del patrimonio se conjuga con un fuerte control policial que produce un efecto de burbuja del barrio o de auto-segregación (Carrión: 2010), ya que cuando se sale de ese espacio la sensación de inseguridad y la victimización se acrecienta. En este sentido una habitante del barrio, refiere, “nosotros nos faltaría, la primera vez nos dieron bastante seguridad, ahora nos faltaría más seguridad”. Otro habitante asevera que, “específicamente dentro de lo que es La Ronda el pasar el puente de Los Gallinazos, en las dos salidas para la vía de la Maldonado, el querer pasar a la Paredes hay delincuencia”. Asimismo, “la 24, en la García Moreno o en la acera y cuando viene mucha gente se han estacionado y les han robado (...) el problema es cuando salen de La Ronda” (locatario del barrio).

El tema de seguridad según la encuesta barrial aplicada es el tercer problema central identificado en el barrio, que se asocia a venta de drogas, delincuencia y peligros alrededor del barrio. El 30% de los encuestados refiere sentir la preocupación de ser víctima de delito en el barrio. Un 38% de las personas indica que los vecinos se preocupan poco por hacer más seguros los espacios públicos del barrio.

Sin embargo, se reconoce que la seguridad es buena en un 42% de los casos, pues existen una importante articulación y despliegue de personal de seguridad en el barrio, producto de la incidencia y gestión de la organización barrial y la respuesta favorable por parte de las autoridades, tanto municipales como de la policía nacional.

En síntesis, consideramos que la articulación de un sentido de pertenencia, está asociada a la necesidad de higiene, de limpieza de la imagen y de exclusión y privatización del espacio público urbano, por lo que se observa una cosificación del sentido de comunidad y de la participación.

Hemos visto que el proceso de transformación social y urbana del barrio ha generado una serie de cambios y conflictos socioespaciales en la vida cotidiana. Estos dan cuenta de las tensiones que se dan entre actores sociales e institucionales que disputan la imagen del barrio en función de sus intereses, culturales por un lado y comerciales por otro. Se evidenció un cambio en el sentido de comunidad que muestra su relativa fractura, a la vez que se reduce el compromiso y participación en el barrio, pues se instrumentaliza la noción de patrimonio cultural y se van generando acciones que privatizan el espacio público urbano con su correspondiente securitización, lo cual es consistente con la superposición del aspecto comercial que se evidencia en la imagen proyectada.

## **El espacio percibido: la importancia de la estética en el lugar**

La forma del espacio está jerarquizada y organizada de manera dinámica a partir de funciones que en su conjunto dotan de un orden simbólico y material, que dialécticamente se articulan en prácticas espaciales. Tales prácticas producen y reproducen el espacio social que es a la vez un espacio de dominación que mediatiza la relación persona-entorno. La relación con la dimensión física del espacio, desde el punto de vista de los actores sociales e institucionales que actúan sobre el lugar, genera proceso de percepción del conjunto de formaciones y localizaciones espaciales. A partir de la triangulación

metodológica de la información, vemos 4 factores centrales asociados al proceso de percepción: a) un alto grado de identificación con el lugar; b) un alto grado de apego al lugar; c) la localización y condición de centralidad histórica; y d) la estética y arquitectura del lugar.

Las personas desarrollan sentimientos afectivos hacia los lugares en donde nacen y viven y, estos lugares, cumplen una función importante en sus vidas. *El Apego de lugar* es un vínculo afectivo entre un individuo y un lugar específico, se encuentra expresado como una característica principal la tendencia a mantener una estrecha relación con esos lugares (Hidalgo y Hernández, 2001). Este vínculo afectivo se puede desarrollar hacia lugares de diferentes envergaduras como: la casa, el barrio, la ciudad, etc., siendo considerado para el caso de este estudio el apego de lugar en la escala de barrio, pero con importancia para la ciudad.

El concepto de *Identidad de Lugar* (Proshansky, Fabian y Kamifoff, 1983) se define como una subestructura cognitiva de la identidad personal que, en términos generales, consiste en las cogniciones sobre el mundo físico en el cual vive el individuo. Estas cogniciones representan recuerdos, ideas, sentimientos, actitudes, valores, preferencias, significados y concepciones de conducta y experiencias relacionadas, con la variedad y complejidad de los entornos físicos en los cuales uno se desenvuelve. Se desarrollan mediante un involucramiento selectivo de la persona con su entorno y posee las características típicas de cualquier otra estructura cognitiva, por estar organizadas de modo interconectado. Por tanto, la Identidad de Lugar corresponde a una dimensión del “sí mismo” que ayuda a definir la identidad en relación con el entorno físico. (En Berroeta, 2010).

Los resultados obtenidos dan cuenta de una tendencia hacia un alto grado de apego al lugar, dado que las respuestas están orientadas a las alternativas bastante, mucho y muchísimo. La condición de apego al lugar se estructura en relación a la función del lugar y el lugar que ocupa en la historia de localización de las personas. Esto explica las diferencias entre locatarios y habitantes. Los primeros asocian su condición de apego, valorando la belleza del lugar y su importancia histórica para la ciudad de Quito, además de que el lugar genera las posibilidades de inversión y sostenimiento de la actividad laboral. Un locatario, afirma en este sentido, “para mí es un privilegio trabajar en

La Ronda porque el tipo de negocio mío este lugar es adecuado”. Los segundos configuran su vínculo afectivo positivo desde la experiencia histórica de habitar en el lugar, donde se fueron experimentando las diferentes etapas de la vida. Nos comentan, “si no me cambié cuando estaba mala La Ronda no me voy de aquí”. “Yo no me he de jubilar, he de terminar mi vida aquí” (habitante y locataria del barrio), “Si oiga para que también, sería terrible salir de La Ronda” (habitante del barrio). “Yo amo al barrio, pues aquí estuvo y está el destino de mi familia” (dirigente barrial).

Se reconoce un sentimiento de añoranza y nostalgia sobre el pasado y las condiciones estéticas mejoradas del lugar en el presente. Esto se sostiene, en parte, en la encuesta barrial, donde la construcción del gusto por el aspecto arquitectónico y las mejoras en infraestructura, representa la tendencia principal de las personas encuestadas, con un 34% de los casos, seguido de la historia y el patrimonio con un 23.4% de los casos.

El apego al lugar se ve favorecido por la condición de centralidad del barrio. La importancia histórica y fundacional otorga un valor adicional, que se potencia a través del flujo de personas que visita el lugar en busca de las expresiones identitarias y típicas del ser quiteño. Este amor al barrio remite a que la historia de vida se reproduce en él, pues las personas han ido resignificando su relación afectiva con el lugar gracias a los cambios en el mismo. Hoy se resitúa el apego al lugar en relación a la consolidación del proyecto de renovación urbana que es parte de la oferta internacional de la quiteñidad, lo que denota un sentimiento de orgullo, como se observa en la encuesta barrial, donde, el hecho de vivir en el barrio, al 72% de las personas, les hace sentir muy orgullosas.

La relación de apego al lugar es estrecha, aunque no es total. Ésta es influenciada por las condiciones de uso del espacio público y los problemas que se generan en él, lo que impacta en la necesidad de salir del lugar. Nos referimos a que la frecuencia de actividad comercial está concentrada en los fines de semana, donde se reconoce la preocupante situación ambiental en el exterior de la vivienda. El 61.1% de los encuestados refiere que el ruido, la basura y el consumo de alcohol, son los principales problemas. Este se valida aún más en las entrevistas cualitativas, refiriendo que muchas veces necesitan

salir del barrio para tener mayor tranquilidad emocional, dada la alta contaminación auditiva, que se contrasta con la tranquilidad y ausencia de actividad en el transcurso de la semana. En este sentido, nos dicen, “salgo ya para descansar, ya no le dedico las 24 horas del día a La Ronda, por tranquilidad familiar” (habitante y locatario del barrio).

Entonces la condición de apego, su valencia emocional positiva, requiere para su mantenimiento de la salida del barrio para fines de descanso, pues la condición de habitabilidad se ha ido perdiendo por la actividad laboral, lo que produce algunos problemas como el estrés en el 68.9% de los encuestados.

Pues bien, toda relación con un lugar, sea real o imaginaria, supone procesos de identificación que están mediatizados por un conjunto de factores. Esta cuestión, la percepción del lugar y su relación con los procesos identificatorios, se traduce en un componente cognitivo del sí mismo que facilita y orienta prácticas cotidianas.

Los resultados dan cuenta de un alto grado de identificación con el lugar, pues las alternativas, bastante, mucho y muchísimo son mayores que las alternativas de respuesta, poco, nada y algo. El sentirse perteneciente a, e identificado con, organiza la categorización de la identidad personal y social. Los procesos de identificación tienen mayor connotación en los habitantes del barrio. La diferencia central se visualiza en la relación entre el barrio y la historia personal. Para los locatarios esta condición no es importante.

Se reconocen como lugares significativos en el barrio, la calle en su totalidad, la hondonada, o intersección central en el barrio en la Guayaquil y Morales; las casas patrimoniales refaccionadas que han alojado la vida de poetas, músicos y artistas visuales. Se valora en estos sitios su importancia en la concepción patrimonial que condensa la imagen y percepción del barrio. Es decir, su razón de ser es histórica y por lo tanto los que habitan y trabajan en el lugar adoptan esos símbolos en sus formas de ser y generar discursos en torno al lugar.

Las cualidades estéticas, arquitectónicas e históricas del lugar se interiorizan en las personas en función de aquellas cualidades del espacio que destacan como correspondiente a sus gustos. Como dijimos, los resultados de la encuesta barrial, arrojan los aspectos de

la imagen arquitectónica y de la condición histórica del lugar como aquellas características que más agradan a las personas del barrio. Asimismo, se refiere, “sí han dicho que está lindo. Los turistas vienen y no hacen gasto en los locales, toman fotos y se van”. “Vienen a ver lo linda que es mi Ronda” (habitante del barrio). “La gente se queda abismada viendo la callecita como está, siempre es un nivel positivo” (habitante y locatario). “Ya le digo, antes a este barrio le decían el hueco, ahora que el FONSAL vino y arregló la gente lo ve bonito, pero no es tan cierto como parece” (locatario).

Nuevamente observamos que tanto la condición de centralidad histórica y las mejoras en la arquitectura del lugar, constituyen los factores centrales que articulan un alto grado de apego e identidad de lugar. Estas dos cuestiones se condensan en la importancia y acierto en la estética del lugar, vale decir, en la organización del conocimiento sensible, que para nuestro caso de estudio, no alcanzan a generar acciones de apropiación y transformación sobre las condiciones ambientales de usos y cuidado del espacio público.

## **Contradicciones, disputas y sobre-posiciones neoliberales**

En el siguiente apartado pasamos a relacionar las tres esferas de la espacialidad para generar un conocimiento fundamentado en los datos, que nos permita proponer explicaciones vinculadas al debate sobre los procesos de apropiación del espacio urbano recualificado como parte del patrimonio cultural de la ciudad de Quito. Recordemos que las principales contradicciones entre el espacio concebido-vivido-percibido, en un contexto histórico, explica la producción social del espacio en tanto transformaciones y conflictos socioespaciales entre actores que usan, significan y dotan de sentido simbólico y material al lugar.

La Ronda como producto y productor de relaciones sociales ha presentado importantes variaciones en sus seis años de implementación en cuanto a las relaciones/tensiones entre actores sociales, privados y públicos. La puesta en práctica de la representación del espacio técnico produjo un impacto tanto en el espacio vivido como

en el espacio percibido, que expresan tres contradicciones centrales, a saber: a) existe un desarrollo económico sin un desarrollo social inclusivo; b) la condición de recuperación de lo público en el discurso del patrimonio ha decantado en la lógica de privatización y apropiación excluyente del espacio público; y 3) La dimensión identitaria de la ciudad de Quito que se buscó potenciar, se reduce a la dimensión físico-arquitectónica.

En primer lugar, el discurso hegemónico del patrimonio cultural impulsado por la UNESCO, cuyos mecanismos de acción financiera y de generación de proyectos sobre el centro histórico, privatizaron la acción pública. Tal lógica impulsa la creencia de que la dinamización de la economía local sería lograda por medio de la construcción de espacios turístico, del city marketing global, del posicionamiento de la ciudad en el juego de los intereses globales, a través del predominio del saber técnico y de la interiorización social de la lógica del microemprendimiento y el discurso de la competitividad.

Tal concepción es coherente con un enfoque neoliberal, puesto que, según Harvey (2005) el neoliberalismo se define como una teoría de prácticas político-económicas que proponen que el mejor modo de alcanzar el bienestar humano es a través de la liberación de las aptitudes y libertades empresariales, en donde el rol del Estado es crear y preservar un marco institucional apropiado para tales prácticas (En Kozak, 2011). Entonces la condición del patrimonio como bien público, se precariza y trivializa en función del beneficio privado, que fue propiciado y co-construido desde la política de renovación urbana en la gestión del gobierno local.

La contradicción central remite a la enunciación de un proyecto integral, que equilibra dimensiones ambientales, económicas, sociales y culturales; pero que en términos objetivos desequilibra la condición de vida en equidad. Es decir se dio paso, a un proceso de “quitar y mover gentes económicamente prescindibles de sus barrios, para meter y acomodar gentes económicamente imprescindibles en los mismos, tratando a las primeras como cosas y las segundas como ciudadanos en forma” (Urzúa, 2012: 165). En efecto, el proceso de desplazamiento de la población por efectos del mercado inmobiliario es un hecho indiscutible, por lo que el discurso del éxito económico encubre la precarización del desarrollo social inclusivo.

Esto se explica por la definición de los grupos dominantes, que definen aquellos bienes superiores y dignos de ser conservados, además que cuentan con los recursos económicos e intelectuales, con tiempo de ocio y trabajo para imprimir mayor calidad a esos bienes (García Canclini, 1999). Entonces se van desplegando los dispositivos del poder que adquieren su razón de ser, en tanto se conciben como una red de relaciones entre elementos diversos (Foucault, 1992), tales como discursos, normativas, formas de control y selección de aquello que es digno de ser recordado como parte de la identidad blanqueada de Quito.

En segundo lugar, las dinámicas de relaciones sociales y organizativas han ido configurando un disciplinamiento y limpieza del espacio. Los procesos de apropiación y transformación del espacio han venido decayendo en cuanto a su condición de lo público. Según Pol (2002), los significados que se atribuyen al lugar están relacionados con las acciones que ahí se realizan, mientras que se produce un proceso de identificación simbólica, cuando las personas se atribuyen cualidades del entorno. Este mecanismo de acción-transformación está siendo limitado para efectos de la revitalización patrimonial, porque las actividades mayoritarias que se desarrollan se reducen al paseo y al consumo.

Si asumimos que la condición del espacio público, en tanto usos y significados concretos, se estructura en función de ser espacios para la construcción de identidades, para la integración social, de encuentro, socialización y alteridad; para el intercambio de bienes, servicios y comunicación; y para la construcción de ciudadanía como espacio de representación política (Carrión, 2010); entonces habría una pérdida de esta condición del nuevo urbanismo. Es más, las acciones organizativas tienden a reproducir la lógica de exclusión social de aquellas personas que no conciben con la imagen deseada para el barrio.

Estamos en presencia de una forma de apropiación del espacio público en disputa que se expresa en el espacio vivido, y da lugar a diversos significados y propósitos (Salcedo, 2007), donde la exclusión parecería ser un factor asociado al interés comercial de locatarios del sector. En consecuencia, sin la apropiación puede haber crecimiento económico y técnico, pero el desarrollo social propiamente dicho se

mantiene nulo (Lefebvre, 1978), de modo tal que la excesiva comercialización como forma de producción de un espacio, genera limitaciones en el sentido de apropiación.

En tercer lugar, la construcción de identidades quiteña, más que basarse en actividades relacionales de aprendizaje de culturas y contenidos históricos, queda reducida a aspectos de percepción física. Se corresponde la importancia identitaria con la estética del lugar. Esta dimensión se entiende desde la necesidad e interés de dotar de atractivo turístico para favorecer el consumo del lugar, como mercancía. Entonces, la condición de patrimonialización de la calle, queda cosificada a la contemplación, a la observación, más no a la relación ni a la interacción social. Esta contradicción revive el afecto y los procesos de identificación con el lugar como efectos positivos asociados a la inversión, pero que no necesariamente impactan en la construcción de procesos de alteridad y diversidad.

Es pertinente considerar que “la ciudad es el dominio de la diferencia que provoca diferencias, que las divide o las multiplica” (Delgado, 2002: 222). Estas diversificaciones son aprendidas, interiorizadas y actualizadas en los comportamientos, que se entretajan en las prácticas cotidianas, donde lo central son las diferencias, ya que, a partir de ellas, emergen procesos de construcción de identidades urbanas. En este sentido, más que diversificaciones, lo que tenemos en el barrio es una homogenización de lo identitario que encubre lo subalterno: el patrimonio cultural del sujeto popular.

Las tres contradicciones expuestas se explican por la reproducción de las lógicas de la sociedad del individuo como sedimentación material y simbólica de las prácticas y relaciones sociales, económicas y culturales. El potencial identitario y cultural de la historia de la ciudad de Quito queda subyugada a la sobreposición de la concepción del desarrollo económico neoliberal. Tal cuestión es interiorizada en el espacio vivido y percibido por las personas que dotan de sentido al lugar, donde destaca el interés por la acumulación y sostenibilidad y el poco o nulo sentido de promoción y resignificación del patrimonio cultural. En suma, estamos ante un proyecto relativamente exitoso en lo económico para propietarios e inversionistas externos al barrio y relativamente fracasado para el proceso dinámico y complejo de construcción de identidades quiteñas.

## **Conclusiones**

El debate planteado inicialmente se inscribió en el sentido social, cultural y político en la construcción, ejecución y evaluación de proyectos de renovación urbana en la centralidad histórica de Quito. Recordemos que la hipótesis planteada refería a que el proceso de producción social del espacio del barrio La Ronda, se explica por conflictos socio-espaciales entre actores sociales e institucionales, que confrontan dos imágenes del barrio en disputa: El barrio como referente identitario y cultural de Quito versus el barrio como referente neoliberal de tipo comercial.

Los principales hallazgos del caso de estudio evidencian que el proyecto de renovación urbana fundamentado en el discurso del patrimonio cultural ha generado la pérdida progresiva de su valor simbólico por la superposición del interés de acumulación individual, que hace predominar la puesta en valor del turismo por sobre la condición identitaria y cultural del barrio. En este sentido, las disputas simbólicas operan desde la confrontación de intereses económicos, institucionales, privados y comunitarios, que alteran la vida cotidiana, la percepción del espacio y los discursos sobre el mismo, donde se invisibilizan los efectos excluyentes en las formas de apropiación y producción social del espacio.

En términos específicos, el estudio sobre la producción social del espacio, ha permitido comprender, en el barrio la Ronda, la redefinición de las relaciones/tensiones entre habitantes y locatarios del barrio, la gestión política de las diferentes instituciones involucradas, la apropiación del espacio patrimonial y las dinámicas del mercado.

Los principales hallazgos remiten a tres conflictos socioespaciales entre actores sociales e institucionales: la existencia de un desarrollo económico sin un desarrollo social inclusivo; la condición de recuperación de lo público en el discurso del patrimonio decantó en la lógica de privatización y apropiación excluyente del espacio público; y la dimensión identitaria de la ciudad de Quito que se buscó potenciar, se redujo a lo físico-arquitectónico

Lo analizado en tanto características específicas de nuestro caso de estudio, nos lleva a interpretar el hecho de que opera una

ideología patrimonialista, donde se da una disputa constante, que es económica y cultural (Kingman y Prats, 2008), pues es un mecanismo de significación inducida por el poder político, que es jerárquica y arbitraria (Mantecón, 2005). Vemos, por lo tanto, que la noción de patrimonio, ha sido construida como una estrategia política para fortalecer la identidad nacional y la regulación de la ciudadanía. Este pensamiento y acción del discurso del patrimonio cultural ha generado bienes simbolizados sin gente, lo cual no constituye una representación de la diversidad cultural (Lacarrière, 2004).

Este tipo de proyectos nos ubican en dos posibles direcciones: contribuir a la reproducción de estructuras segregadas y desiguales en las ciudades, conjuntamente con el carácter excluyente en las formas de apropiación del espacio público urbano y sus infraestructuras (Cuenya, 2012); o contribuir a lo contrario, lo que implica revertir esta condición social y política de producción del espacio (Abramo, 2012), y gestión política de proyectos específicos de renovación urbana.

Finalmente, consideramos que la política de renovación urbana puede convertirse en un instrumento urbanístico y un mecanismo efectivo para la construcción de ciudadanías incluyentes e inclusivas. También pueden facilitar espacios sociales que dinamicen la lógica del ejercicio del poder y la participación efectiva de grupos sociales diversos, que en definitivas son los que renuevan el sentido y valor de uso de la centralidad histórica como forma y contenido de la vida colectiva en la ciudad de Quito.

## Referencias

- Abramo, Pedro (2012). Los impactos de las Grandes Intervenciones Urbanas en las ciudades latinoamericanas. En *Documento de trabajo "Ciudades de la Gente. III Reunión y III Congreso del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social"*, desarrollado en Río de Janeiro, del 15 al 17 de octubre de 2012.
- Bericat, Eduardo (1998). *La integración de los métodos cuantitativos y cualitativos en la investigación social*. Barcelona: Ediciones Ariel, S. A.
- Berroeta, Héctor (2010). Proyecto de investigación: Significados Socioespaciales en Contextos de Transformación Urbana: Un estudio de los Cerros Pa-

- trimoniales de Valparaíso y Cuatro Barrios intervenidos por el Programa Quiero Mi Barrio. Chile: Universidad de Valparaíso.
- Blanco, Ismael (2009). Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona. En *Revista Española de Ciencia Política*, N° 20.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Carmona, Marisa (2005). Globalización y cambios conceptuales en el desarrollo urbano, en Carmona Marisa (Comps.), *Globalización y grandes proyectos urbanos. La respuesta de 25 ciudades*, Buenos Aires: Ediciones infinito.
- Carrión, Fernando (2000). *Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos*, Santiago: CEPAL.
- Carrión, Fernando (2001). Centros históricos de América Latina y el Caribe, Quito: Ed. UNESCO-FLACSO.
- Carrión, Fernando, (2010). Espacio público: punto de partida para la alteridad. En *Ciudad, memoria y proyecto*, Quito: OLACCHI.
- Cifuentes, Colón (2008). La planificación de las áreas patrimoniales de Quito. En *Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos-OLACCHI*, N° 1. Ecuador.
- COSPE / ECUADOR. (2005). *Caracterización y Agenda 2004-2009 del Subsector Centro Histórico*, en: [http://www.cospeecuador.org/contenido/zona\\_centro/sistema\\_gestion/Subsector\\_Centro\\_Historico.pdf](http://www.cospeecuador.org/contenido/zona_centro/sistema_gestion/Subsector_Centro_Historico.pdf), acceso 28 de mayo de 2013.
- Coraggio, José Luis (2011). *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Quito: Ediciones ABYA-YALA.
- Coulomb, René (2000): Modelos de gestión en los centros históricos de América Latina y el Caribe, en: Carrión, Fernando (Comp.), *La ciudad Construida, Urbanismos en América Latina*. Quito: Flacso.
- Cuenya, Beatriz (2012). Introducción. En Beatriz Cuenya, Pedro Novais y Carlos Vainer (Comps.), *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Buenos Aires: Café de las ciudades.
- Choay, Françoise (1992). *Alegoría del Patrimonio*. Barcelona: Ed. Gustavo Gili.
- De Mattos, Carlos (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI-MDMQ.
- Delgado, Manuel (2002). Dinámicas identitarias y espacio público. En Manuel Delgado Ruiz, *Dislocaciones Urbanas*. Colombia: Universidad de Antioquia Editorial.
- Duhau, Emilio (2001). Las Metrópolis latinoamericanas en el siglo XXI: de la modernidad inconclusa a la crisis del espacio público. En *Cuadernos IP-PUR*, Rio de Janeiro: Año XV N° 1.
- Duhau, Emilio y Giglia, Ángela (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metropoli*. México: Editorial Siglo XXI.

- Gutman, Margarita (2001). Del monumento aislado a la multifuncionalidad. En Carrión, Fernando (coord.), *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: Ed. UNESCO-FLACSO.
- Hanley, Lisa (2008). Centros históricos: espacios de rehabilitación y disputa. En *Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*. Ecuador: OLACCHI, N° 1.
- Farinós, Joaquín (2005). Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional. En *Ería*, N° 67.
- FONSAL (2006). *Proyecto de rehabilitación urbano arquitectónica de La Ronda*. (Documento no publicado).
- FONSAL (2009). *Recuperación Urbano Arquitectónica del Centro Histórico de Quito. Proyecto: Rehabilitación Urbano-Arquitectónica del eje de La Calle Morales "La Ronda" y su Área de Influencia, Décimo Foro de BIARRITZ*. En [http://www.cmeal.org/documents/renovacionquito\\_ES.pdf](http://www.cmeal.org/documents/renovacionquito_ES.pdf), acceso 10 de abril de 2013.
- FONSAL (2010). Presencias y ausencias de la historia en la conservación del patrimonio edificado. Encuentro Internacional. Historia y Patrimonio Nacional, realizado del 8-11 de septiembre del 2010. Quito, Ecuador. Presentación en Power Point.
- Foucault, Michel (1992). *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta ed.
- García Canclini, Néstor (1999). Los usos sociales del patrimonio cultural. En *Encarnación, Patrimonio Etnológico. Nuevas perspectivas de estudio*. España: Consejería de Cultura, Junta de Andalucía.
- Hidalgo, C. y Hernández, B. (2001). Place attachment: Conceptual and empirical questions. In *Journal of Environmental Psychology*. N° 21.
- Hiernaux, D. & Gonzales, C. (2008). ¿Regulación o desregulación?: De las políticas sobre los centros históricos. En *Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*. Ecuador: OLACCHI, N° 1.
- INTERCULTURAS (2012). *La Ronda esos otros patrimonios*. Quito: INTERCULTURAS
- Jurado, Fernando (1996). *La Ronda: Nido de cantores y poetas*. Ecuador: Libresa, 1era Edición.
- Jurado, Fernando (2006). *Calles, casas y gente del Centro Histórico de Quito*. Tomo III. Ecuador: FONSAL.
- Kingman, Eduardo (2004). Patrimonio, políticas de la memoria e institucionalización de la cultura. En *ICONOS* N° 20. Quito: Flacso-Ecuador.
- , (2008). El patrimonio, la construcción de las naciones y las políticas de exclusión. Diálogo sobre la noción de patrimonio. En *Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*. Ecuador: OLACCHI, N° 1.
- Kingman, E. y Prats, LL. (2008). El patrimonio, la construcción de las naciones y las políticas de exclusión. Diálogo sobre la noción de patrimonio. En

- Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*, Ecuador: OLACCHI, N° 1.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. Ponencia presentada en la conferencia internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social, organizada en Barcelona en noviembre de 2003 por el institut internacional de Governabilitat de Catalunya, en <http://www.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf>, acceso 08 de enero de 2013.
- Kozak, Daniel (2011). Fragmentación urbana y neoliberalismo global. En *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*, en Emilio Pradilla (Comp.), México D.F.: Maporrúa.
- Lacarrieu, Mónica (2004). El patrimonio cultural inmaterial: un recurso político en el espacio de la cultura pública local. En *VI Seminario sobre Patrimonio Cultural 2004*. Santiago: Instantáneas locales.
- Lamy, Brigitte (2006). Sociología urbana o sociología de lo urbano. En *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol. 21, N°11.
- Lefebvre, Henri (1976). *Espacio y política, el derecho a la ciudad II*. Barcelona: Ediciones Península.
- , (1978). *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Ediciones península.
- , (1983). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- , (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Mantecón, Ana (2005). Las disputas sobre el patrimonio. Transformaciones analíticas y contextuales de la problemática patrimonial en México. En Néstor García Canclini (Comp.). *La Antropología Urbana en México*, México: Universidad Autónoma Metropolitana, Fondo de Cultura Económica.
- McMillan, D. (1996). Sense of community. In *Journal of community Psychology*, N° 24.
- Montero, Maritza (2004). *Introducción a la Psicología Comunitaria*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito-Junta de Andalucía (2003). *Centro Histórico de Quito, Plan Especial*. Quito, Ecuador.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2012). Plan Metropolitano de Desarrollo, en: [http://www.quito-turismo.gob.ec/descargas/marzo/LOTAIP%20\(s\)/Links%20\(s\)/PLAN%20METROPOLITANO%20DE%20DESARROLLO%202012%20-%202022.pdf](http://www.quito-turismo.gob.ec/descargas/marzo/LOTAIP%20(s)/Links%20(s)/PLAN%20METROPOLITANO%20DE%20DESARROLLO%202012%20-%202022.pdf), acceso 06 de junio de 2013.
- Paguay, Joaquín (2010). *Proyecto de recuperación calle La Ronda. Evaluación de impacto*. FONSAI, Distrito Metropolitano de Quito.
- Pierre, J. y Guy B. P. (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.
- Pol, Eric (2002). El modelo dual de la apropiación del espacio. En R. García Mira, J. Sabucedo y J. Romay (Comp.), *Psicología y medio ambiente. Aspectos psicosociales, educativos y metodológicos* Coruña: Asociación galega de estudios e.

- Proshansky, H. M., Fabian, A. K., & Kaminoff, R. (1983). Place-identity: Physical world socialization of the self. In *Journal of Environmental Psychology*, N°3.
- Ramírez, Blanca (2004). Lefebvre y la producción del espacio. Sus aportes a los debates contemporáneos. En *Veredas, revista de pensamiento sociológico*, N° 8.
- Ricoeur, Paul (1999). *La lectura del tiempo pasado: memoria y olvido*. Madrid: Editorial Arrecife.
- Robertson, Roland (2000). Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad heterogeneidad, en: Zona Abierta, N° 92-93. Del artículo original publicado en Featherstone, Lash y Robertson, *Global Modernities*, Sage, Londres, 1997. Traducción de Juan Carlos Monedero y Joaquín Rodríguez, en <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/R%20Robertson.pdf>, acceso 21 de junio de 2013.
- Rodríguez, Alfredo (2012). Prólogo. Los grandes proyectos urbanos. Mira lo que quedó. En Beatriz Cuenya, Pedro Novais y Carlos Vainer (Comps.), *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*, Buenos Aires: Café de las ciudades.
- Salcedo, Rodrigo (2007). La lucha por el espacio urbano. En Olga Segovia (Comp.), *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Sassen, Saskia (2007). El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en la economía global; ampliando las opciones de políticas y gobernanza. En Revista EURE N° 100, Santiago.
- Soria Vasco, R. (2004). *Espacio público: memoria de la recuperación del espacio público del centro histórico de Quito*. Quito, EC: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Urzúa, Verónica, (2012), El espacio público y el derecho de excluir, en Athenea Digital 12(1). Ensayos. Recuperado en, <http://psicologiasocial.uab.es/athenea/index.php/atheneaDigital/index>, acceso 20 de abril de 2013.

# Los vientos que vienen de Lapa: El baile social y la Plaza Tiradentes como palco de transformaciones urbanas en el centro carioca

---

Felipe Berocan Veiga<sup>1</sup>

“Moço, olha o vexame!  
O ambiente exige respeito  
Pelos estatutos da nossa gafieira  
Dance a noite inteira, mas dance direito”.

Billy Blanco  
(Estatutos da Gafieira, 1954)<sup>2</sup>

## Un entretenimiento urbano

Este trabajo trata sobre las gafieiras<sup>3</sup> cariocas situadas en el centro de Río de Janeiro (Plaza Tiradentes y Campo de Santana), para identificar los procesos de construcción de los ambientes

---

1 Investigador del Laboratorio de Etnografía Metropolitana-LeMetro/IFCS-UFRJ, profesor del Programa de Pos-Graduación en Sociología / PPGS-UFF y Doctor en Antropología-PPGA-UFF. E-mail: fbveiga@yahoo.com.

2 “¡Mozo, atención con el vejamen/ El ambiente exige respeto/ Según los estatutos de nuestra gafieira/ Baile por toda la noche, pero baile derecho!”. Versos de la samba *Estatutos da Gafieira* (1954), del compositor Billy Blanco.

3 Salón de bailes populares, donde se baila la samba en parejas, así como otros ritmos brasileños y extranjeros: bolero, fox-trot, swing, forró, entre otros.

urbanos y las prácticas sociales cotidianas relacionadas a la vida nocturna de la ciudad en constante transformación. Al hacer posible un encuentro singular entre el baile de salón, la música de las bandas y de las orquestas y la administración familiar de esas casas nocturnas, *gafieiras* como la Estudantina Musical dramatizan un sofisticado cuadro de reglas implícitas e explícitas, la delicada hospitalidad altamente ritualizada y las complejas relaciones entre los llamados “mundos del arte” (Becker, 1984), configurándose como un espacio de convergencia inter-clase y representando aspectos expresivos, en la conformación de un género particular de entretenimiento asociado a la metrópoli carioca.

Foto N° 1

Salón principal de la Gafieira Estudantina en noche de baile.



Fotografía del autor, 27/06/2009.

El objetivo central de esta investigación es analizar como las *gafieiras* se constituyen como importantes ambientes de formación y de circulación de la vida cultural en la ciudad de Río de Janeiro, arti-

culando el centro de la ciudad a las periferias alrededor de la práctica cotidiana del baile social (*social dance*). En este sentido, es necesario un estudio sistemático de las gafieiras cariocas, ampliando la mirada sociológica sobre la Plaza Tiradentes y sus representaciones como reducto tradicional de la bohemia, por concentrar en ese lugar los primeros teatros de la ciudad, los billares y los salones de baile popular. Es fundamental considerar la gafieira y la plaza como “lugares de memoria” (Nora, 1993) relacionados entre sí, para situar, de modo más amplio, las gafieiras en el espacio y en el tiempo, siguiendo un tema clásico de la Escuela de Chicago: los salones de baile y los bailes populares en la metrópoli.

La etnografía de los bailes de la *Gafieira Estudantina* pretende reconstruir sus formas específicas de interacción en el espacio público, alrededor de su funcionamiento cotidiano, de su frecuencia variada y de las reglas explícitas e implícitas vigentes en el salón. El llamado *samba de gafieira*, con sus artistas, formaciones y repertorios variados, es objeto de un interesante debate alrededor de sus características, entre el estilo propio demarcado o simplemente un modo de tocar. Las gafieiras desempeñan una función pedagógica para las generaciones de músicos, saliendo del anonimato a la vida artística profesional. Del mismo modo, una cartografía del mundo del baile de salón en la ciudad, con sus jerarquías, linajes, estilos y conductas morales, tiene en la *Estudantina* una gran “escuela”, señalando igualmente cuestiones referentes a la iniciación ritual y a la performance individual y colectiva de los artistas y clientes asiduos.

## La plaza y las artes

La Plaza Tiradentes está marcada por su presencia fundamental en la escena cultural carioca, con diversos teatros, casas de baile y de espectáculos musicales, bares, billares, cafés y opciones variadas de ocio. Durante la llamada “época de oro de la samba”, en las décadas de 1930 y 40, el lugar constituía el epicentro de un gran número de casas nocturnas dedicadas exclusivamente al baile de salón –las llamadas *gafieiras*– cuyo ambiente relajado y predominio musical de las grandes orquestas pasaron a caracterizar un estilo propio de entrete-

nimiento directamente asociado a la vida urbana y a la efervescencia cultural carioca.

Tales características, sin embargo, no se establecen sobre el vacío. La plaza que otrora concentraba gafeiras y *dancings* también era la sede del teatro de revista desde la primera mitad del siglo XX. Desde los remotos tiempos de Don João VI (1808-1821), el lugar despuntó como un gran palco de la vida cultural de la ciudad al rededor de las fiestas promovidas por los primeros moradores de la antigua región pantanosa hacia donde se dirigió la expansión urbana del Río antiguo, rumbo a la Cidade Nova (“nueva ciudad”): eran los gitanos *calon*, señores del lugar conocido como Campo dos Ciganos (“campo de los gitanos”) desde el siglo XVIII (Mello, Veiga *et al.*, 2009).

Es interesante pensar en cuanto la proclamada imagen de la alegría bohemia de los gitanos, de su espíritu musical y ritmo efusivo, puede haber contribuido a la representación romántica de la Plaza Tiradentes y mismo de la bohemia carioca, dando un cuadro significativo al proceso de construcción del imaginario del lugar. De igual manera es así de antigua la asociación del lugar con las artes que ahí construyó el Príncipe Regente, en 1813, el Real Teatro São João, el primer gran teatro de la ciudad y el Real Gabinete Portugués de Lectura<sup>4</sup>. En sus inmediaciones, en 1816, fue instalada la Escuela Real de Ciencias, Artes y Oficios, en la actual Avenida Passos, que después de 1922 pasó a llamarse Academia Imperial de Bellas Artes. En el Segundo Reinado, en 1872, el Conservatorio de Música de Río de Janeiro ganó un edificio propio en la Calle Luís de Camões, actual sede del Centro Cultural Hélio Oiticica. Todo eso en un área de gran circulación, ya que fue espacio de servicios públicos para estacionamiento de animales y carruajes y en esa época ya recibía las primeras líneas de tranvía de la ciudad, conectando el Centro con el suburbio.

El antiguo Campo dos Ciganos fue palco de grandes transformaciones en el siglo XIX, pasando a llamarse Largo do Rocio y convirtiéndose en importante área de residencia, donde se instaló el influyente Visconde de Río Seco, responsable por el Tesoro de la Casa Real. La plaza recibió el primer monumento público erguido

---

4 Sobre la historia de la Plaza Tiradentes, ver también Oliveira, 2000.

en Brasil, la estatua ecuestre de D. Pedro I, fabricada en Francia en 1861 por Louis Rochet con la participación de su asistente Auguste Rodin. La Plaza Tiradentes, homenaje republicano al Inconfidente que rezara su última misa en la Iglesia Nuestra Señora de Lampadosa y fuera condenado a la horca en sus adyacencias, cada vez más desempeñaba su centralidad como importante área de paso, articulación y movimiento, siendo uno de los principales terminales de tranvía de la ciudad. Esa antigua iglesia, llamada por Nina Rodrigues “la necrópolis hidalga de los africanos de esa ciudad” (Rodrigues, 1935:150), concentraba a su alrededor las *casas de zungu* (o *casas de angu*), residencias colectivas de esclavos vendedores ambulantes y negros libertos estudiadas por Carlos Eugênio Líbano, cuya sociabilidad intensa y constantes intervenciones policíacas marcarían todo el período de la esclavitud (Líbano Soares, 1988).

En la primera década del siglo XX, la Plaza Tiradentes se inscribe definitivamente en el circuito de ocio carioca, formando, junto a Lapa y a Cinelândia, el triángulo cultural del centro de la ciudad. La cartografía de las gafieiras, tanto en el pasado como en el presente, revela la concentración de esos ambientes en el Centro de la ciudad, y su cercanía con la Central de Brasil y con el área portuaria, sobre todo en Lapa y en la Plaza Tiradentes. Ahí vivió en esa época Bidu Sayão, considerada la más grande cantante lírica brasileña de todos los tiempos. Las playas, raramente frecuentadas, todavía no tenían la función de los tiempos actuales. Por eso, la Zona Sur no se desempeñaba como el eje que trajo una nueva concepción de la vida en la ciudad, antes de la separación radical entre espacios de trabajo y de vivienda traídos por la reforma Pereira Passos (1902-1906). Con el final de la era de los tranvías, la plaza continuó desempeñando su centralidad, con terminales y líneas de bus a diferentes barrios de la Zona Norte, Zona Oeste y Zona Sur. También en la Plaza Tiradentes está el 13°. Batallón de la Policía Militar, responsable por la vigilancia de una parte considerable del Centro de la ciudad.

A pesar del aura encantadora, y tal cual ocurre con los gitanos en la dialéctica de las representaciones, se proyectan de esos tiempos pretéritos imágenes negativas sobre la plaza, “región moral” (Park, 1973:64) del centro de Río de Janeiro sobre el cual, todavía hoy, recae el estigma de lugar peligroso y mal-frecuentado, “contaminado”

en todos los sentidos (Douglas, 1976), zona de bajo meretricio, de hoteles baratos, pensiones, vecindades (*cortiços*) y viejas viviendas en ruinas. Pero las viejas casas en ruinas, sin embargo, muestran lo que fue el sistema construido en su pasado de gloria. Albert Speer, ministro y arquitecto de Hitler, concibió la teoría del valor de la ruina, según el cual los edificios alemanes deberían ser diseñados y construidos con materiales resistentes de modo que fueran imponentes cuando se conviertan en ruinas, como testigo de la grandiosidad y del poder de una civilización. En un ensayo sobre el tema, el sociólogo alemán Georg Simmel afirma que “la ruina crea la forma presente de una vida pasada, no con base en sus contenidos o en sus restos, sino con base en su pasado, como tal. Eso también es lo fascinante de las antigüedades” (Simmel, 1959).

Foto N° 2  
Plaza Tiradentes en 1928.



Archivo General de la Ciudad de Rio de Janeiro. Fotógrafo anónimo.

Mirando una ruina del Centro de la ciudad, es posible reconstruir en entrevistas, fotografías antiguas, libros de memorias y los anuncios de periódicos antiguos los usos de un inmueble, las anti-

guas direcciones, siguiendo la perspectiva del sistema construido como un sistema de memoria, conforme analizan Marco Antonio da Silva Mello y Arno Vogel (Mello & Vogel, 1984). En el número 75, una ruina divide la fachada de estilo arquitectónico idéntico con el inmueble vecino: ahí están, lado a lado, la antigua y la nueva *Gafieira Estudantina*, un vestigio del pasado y un testimonio del presente.

## Entrando en la gafieira

En medio al caserío de puertas altas al lado oeste de la Plaza Tiradentes, entre la Avenida Visconde de Río Branco y la Calle de la Constitución, está la casa de dos pisos de números 79 y 81. Considerada una de las gafieiras más tradicionales de la ciudad –al lado de la *Gafieira Elite*– la *Estudantina Musical* constituye un *locus* privilegiado de observación tanto de la vida social nocturna de Río de Janeiro, como del mismo mundo del baile y de sus complejas reglas, expresiones de decoro, etiqueta, frecuencias y asistencias distintas. Del palco a los bastidores, formando un laberinto de escaleras, la gafieira revela formas específicas de interacción en el espacio público de la metrópoli carioca, como un importante lugar de memoria, de iniciación, de sociabilidad y de expresión de los músicos, bailarines y *habitués*.

De lo alto de su panóptico, de la mezcla de oficina y dormitorio situado en el mezanine entre los dos salones de danza, con amplias ventanas dirigidas al control de la planta baja, despacha el señor Isidro Page Fernandez, propietario de la *Estudantina* desde su reapertura, en diciembre de 1978. El infalible guardián moral de la casa fue el escriba atento de los “estatutos de la gafieira” a partir de la investigación de las reglas habituales de la antigua gafieira, delante de los desafíos de la hospitalidad. En esa época, todavía trabajaba para los hermanos mayores propietarios de la *Gafieira Elite*, a inicios de la década de 1960, que era un ambiente frecuentado, entonces, casi exclusivamente por negros de clase baja, empleadas domésticas y estibadores del muelle del puerto, moradores del centro de la ciudad. Esa fue fundada en julio de 1930 por Júlio Simões, en la esquina de la Plaza de la República y la Calle Frei Caneca.

En el caso de los “estatutos de la gafeira”, estos son más la expresión de un conjunto de prácticas y acciones coordinadas de modo integrado que materia de interés del legislador. El atento Isidro Page auscultó a la comunidad de referencia para encarnar en la expresión escrita, el interactuar de personas en el salón. Max Weber, en el capítulo sobre derecho en *Economía y Sociedad*, considera tal dispositivo, de los intérpretes y “porta voces de normas ya vigentes” (Weber, 1999: 152. Vol 2), especialmente moderno por oposición a otros reglamentos, frutos de la “pasión legislante” de los poderosos, en la proliferación creativa de los códigos examinando las situaciones hipotéticas más variadas.

En lugar de eso, los “estatutos de la gafeira” no son solamente encarnados, sino también cantados y bailados en el salón, en los versos de la música homónima del compositor Billy Blanco que aparecen en la epígrafe de este trabajo. Las personas que van a la gafeira se adhieren a él como un código que expresa un “saber local” (Geertz, 2004), coordinando sus actividades de forma conveniente y apropiada. Así, actúan según el cuadro de reglas compartidas del lugar, estampado estratégicamente en la puerta de entrada, en la pared del salón principal y hasta en el tiquete de ingreso a la *Estudiantina Musical*. Los artículos versan en detalles sobre el traje, las actitudes y los comportamientos permitidos y los censurados. Sus infractores están sujetos a escuchar una reprimenda de cualquiera de los frequentadores por estar en desacuerdo con las reglas locales. Cómo hacía la notable bailarina María Antonietta, cogiendo por el brazo a los hombres de gestos extravagantes en la pista de baile y diciendo: “¡no es así que se conduce a una dama!”.<sup>5</sup>

El estatuto, por lo tanto, es un instituto, en el sentido usado por los juristas. En latín, el término *instituto* tiene doble sentido, porque es simultáneamente instruir e instituir. Instituye, o sea, establece las reglas y, al mismo tiempo, enseña, instruye sobre esa forma de vida urbana que es la gafeira. Por lo tanto, el estatuto somete y tiene fuerte vigencia moral. Se trata de un elocuente dispositivo de control de la

---

5 Sobre la vida de Maria Antonietta Guaycurús de Souza, personaje central de la historia del baile de salón carioca, ver Drummond, 2004.

distancia social, con fuerte apelo al autocontrol, capaz de accionar el proceso civilizador en el momento en que las personas a veces desconocidas están más cercanas, más cerca una de otra. Es capaz, por lo tanto, de regular la “acción conjugada” más íntima en el espacio público, para usar una expresión de Robert Ezra Park, o sea, “la disposición de las partes, bajo ciertas condiciones, para actuar como una unidad”, según una acción-estándar, en este caso, la danza (Park, 1949:211). Tal reglamento, sin embargo, está marcado por el carácter provisional y por la precariedad de los acuerdos (en general, como todos los otros).

En la portería de las gafieiras, había y todavía hay un análisis meticulado de la *fachada*, o sea, de la *apariencia* y de los *modales* de los clientes asiduos, cuyos trajes y conductas pasan por un escrutinio y eventuales negativas antes de la entrada. Hay advertencias verbales, hay aquellos que son detenidos y otros que son suspendidos por insistir en romper con la delicada etiqueta local. En ese sentido, es interesante observar como los elementos que componen las representaciones del *self* en la vida cotidiana son ultra valorados (Goffman, 2005), como forma de manifestar socialmente el respeto y la distinción, incluso en un salón de baile popular.

Por su gran visibilidad y atractivo, llama la atención el hecho de que el ambiente de las gafieiras y de los *dancings* haya sido poco estudiado en la academia. Para tener una idea, tanto en el acervo de la Biblioteca Nacional como en la Base Minerva de la UFRJ, hay solamente un título sobre el tema, de un libro sobre baile de salón editado por el propio autor (Perna, 2001). De ahí la necesidad fundamental de reconstruir la memoria social de las gafieiras cariocas, teniendo como punto de partida la *Gafieira Estudantina*. Lo mismo se puede constatar en los archivos periodísticos. El investigador musical Sérgio Cabral escribió al respecto en la biografía de la cantora Elizete Cardoso:

“En mis investigaciones en periódicos de la época [anos 40], no encontré un solo artículo y ni siquiera una noticia sobre los *dancings* cariocas. Lo curioso es que, a través de testimonios personales, supe que eran los locales preferidos de los periodistas bohemios de Río de Janeiro. En otras palabras, locales de entretenimiento, pero no de trabajo. Pero la falta de un comentario o incluso un artículo

sobre los excelentes conjuntos musicales y cantores que se presentaban ahí solo puede ser consecuencia de un preconcepto. Los *dancings* no eran bien-vistos por las ‘familias’” (Cabral, s.d.:60)

El primer propietario de la *Gafieira Elite* fue Júlio Simões, ex fiscal de salón de la famosa *Kananga do Japão* y después propietario de la *Gafieira Vitória*, en la Calle Rezende. Júlio Simões fue el principal entrevistado en materias escritas por el cronista Jota Efegê en la década de los 70, una de las raras referencias periodísticas sobre el tema, atribuyendo el origen del nombre *gafieira* a una discusión ocurrida en la puerta del establecimiento. Según esa versión, el periodista Romeu Arêde, conocido por el apodo de “Picareta” (“embustero”), se le habría impedido de entrar sin pagar en el antiguo salón frente al Campo de Santana con sus invitados y, después de discutir con Júlio Simões, salió del lugar gritando: “esto es una *gafieira*”, una referencia a la palabra *gafê*<sup>6</sup> (Efegê, 1972). Isidro Page tiene sus razones para rechazar esa explicación. Su principal argumento es: ¿cómo puede un ambiente con público cautivo y reglas tan bien constituidas definirse justamente por el sujeto expulsado del lugar? ¿Y qué es lo que la *gafieira* tiene que ver con *gafê*?

Las querellas alrededor del término que designa los salones populares de baile configuran una verdadera “política del significado”, en la apropiada expresión de Clifford Geertz (1989). Según el *Diccionario Houaiss*, *gafieira* significa “1. Baile popular, de entrada parada y frecuentado por personas de bajo poder económico y, de la década de 1960 en adelante, permeado por clases más pudientes; 2. El local donde se realizan esos bailes; 3. Baile ralea (uso peyorativo); prostíbulo de baja categoría (uso peyorativo)” (Houaiss & Vilar, 2001). Los diccionarios consideran su etimología oscura. El filólogo Antenor Nascentes, sin embargo, sugirió la proximidad con los antiguos términos *gafeira* y *gafa*, sinónimos de lepra y de sarnas leprosas que acometen los animales (Nascentes, 1967). *Gafa*, a su vez, es lo mismo que *gancho*, palabra usada para designar la enfermedad que contraía los dedos de la mano en la jerga de los estibadores. Sea

6 Término proveniente del francés *gaffé*, en portugués *gafe* es un fiasco, una situación embarazosa, una vergüenza pública.

como sea, el alto tenor peyorativo de la palabra *gafa* y sus derivadas –*gafeira*, *gafento*, *gafeiroso*, *gafaria*, *gafar*, *gafejar*, *gafo*– puede haber sido empleado para designar ciertos lugares de entretenimiento nocturno estigmatizados de la ciudad.

Es el ambiente a media luz de las gafeiras que muchos cantantes, instrumentalistas y percusionistas ganaron “cancha” (práctica, según la jerga musical) en la noche, y al convertirse en *crooners* y solistas, salieron del anonimato para la vida artística profesional. La noche en los salones de baile hace posible que los músicos desarrollen la habilidad de tocar juntos, de acompañar el ritmo y la armonía, de respetar pausas y secuencias, de hacer solos e improvisar y también de comunicarse directamente con el público. La actividad de disfrute de la música depende básicamente de esos dispositivos que definen el *faire ensemble*, el compromiso colectivo, constantemente alterado en función de las circunstancias del oficio (Becker, 2008). Al final, los músicos populares necesitan defender sus cachés, desempeñar sus papeles, construir sus reputaciones y, al sabor de las oportunidades, administrar sus carreras profesionales (Strauss, 1999), muchas veces tocando en varios lugares y en diferentes conjuntos, con las más variadas formaciones musicales, en una misma noche.

Para dar el tono a la orquesta, el trombonista Raul de Barros creó el famoso prefijo “Na Glória” (dominante, tónica, tónica una octava abajo), usado hasta hoy por *crooners*. En las décadas de 1930 a 50, Raul Barros y muchos otros grandes artistas iniciaron sus carreras profesionales en las gafeiras y *dancings* de la ciudad. El *Dancing Eldorado*, del otro lado de la Plaza Tiradentes, era uno de los lugares de la ciudad en que Pixinguinha asiduamente se presentaba (hoy Centro Cultural Carioca). En el *Dancing Avenida*, en la Avenida Río Blanco, Elizete Cardoso fue *taxi-girl* –tema de la clásica monografía de Paul Cressey en la Escuela Sociológica de Chicago (Cressey, 1932) y, tiempos después, fue finalmente promovida a *crooner* de la orquesta y entonces invitada a realizar pruebas en radios (Cabral, s.d.). En la *Gafeira Fogão*, el sambista Jamelão cantó por primera vez, presentándose después en la *Gafeira Jardim do Méier*, también conocida como *Elite do Méier*, y definiendo su repertorio de sambas-canciones, teniendo como referencia las canciones sentimentales de Lupicínio Rodrigues. En la misma *Gafeira Fogão*, en Engenho Novo, Elton Me-

deiros estrenó como instrumentalista tocando el trombón. En la *Gafieira Cedofeita*, en Bento Ribeiro, Nenê del Acordeón tocaba antes de cambiar su nombre artístico a Dominginhos.

Así, tantos otros, como el clarinetista Paulo Moura, venido del interior de São Paulo, despuntaron a la vida artística en los palcos de las gafieiras. Hoy, en la cúspide de sus carreeras, músicos consagrados prestan homenajes al ambiente “donde todo comenzó”, Paulo Moura gravó el LP *Gafieira Etc. e Tal* (1986) y después, con el pianista Cliff Korman, el CD *Gafieira Jazz* (2006). También como disco instrumental, con el peso de los metales que caracteriza al llamado “samba de gafieira”, Zé da Velha & Silvério Pontes grabaron el disco *Só Gafieira* en 1995. Los cantantes no se quedaron atrás: Milton Nascimento gravó *Crooner* (1999) en homenaje al viejo oficio en los bailes, la cantante Joyce lanzó *Gafieira Moderna* (2001) con gran suceso en Europa, y Zeca Pagodinho gravó otro CD y DVD premiados, el *Acústico MTV Zeca Pagodinho 2–Gafieira* (2006). Al inicio de la carrera, en 1986, fue otro artista joven y talentoso que se presentó en la *Estudiantina*.

El llamado *samba de gafieira*, con sus artistas, formaciones y repertorios variados, es objeto de un interesante debate alrededor de sus características, entre el estilo propio demarcado o simplemente un modo de tocar. Localizadas en las cercanías del llamado “punto de los músicos”, que reunía los músicos en busca de oportunidades frente al Teatro João Caetano, las gafieiras del Centro tuvieron una función pedagógica importante, permitiendo la visibilidad de muchos artistas principiantes (y de otros olvidados) y representando un mercado promisor para generaciones de instrumentalistas y cantantes, en el paso del anonimato a la vida artística profesional.

Como en el caso de los músicos, una cartografía del mundo del baile de salón en la ciudad, con sus jerarquías, linajes y conductas morales, igualmente revela la *Estudiantina* como una “escuela práctica”, señalando igualmente las cuestiones referentes a la iniciación ritual y a la performance individual y colectiva de los artistas y frequentadores. Entrevistas con bailarines vienen señalando divergencias entre los antiguos y los nuevos frequentadores de gafieira, entre el baile sabido en la práctica y el baile aprendido en la escuela. Tal disputa presenta un fuerte contenido ligado al asenso social por medio del baile experimentado por las nuevas generaciones (de profesores

y bailarines de alquiler), así como la movilidad espacial de la Zona Norte a la Zona Sur, con el suceso de las clases de baile en las academias cariocas. Si las personas de la periferia y de clase baja venían al Centro para bailar hasta la década de 1960, frecuentando las áreas alrededor de la estación de tren Central de Brasil, como el Campo de Santana y la Plaza Tiradentes, hoy es la Lapa quien ocupa esa posición, atrayendo jóvenes de clase media a los ambientes de baile.

Foto N° 3  
Fin de baile en el mezanine del salón principal



Fotografía del autor, 19/07/2009.

Elegantes zapatos de charol o de taco alto definen desde los pies la indumentaria básica de las parejas de bailarines, estableciendo preceptos jerárquicos en el salón, que son reiterados por la distribución de las mesas y por los horarios de llegada de los caballeros y damas. La cartografía del mundo del baile de salón carioca tiene ahí su epicentro, desde los tiempos en que funcionaba en la planta baja, la escuela de baile de María Antonietta Guaycurus de Souza. En la

década de los 80, pasaron por ahí bailarines incidentes como Carlinhos de Jesus y Jaime Arôxa, que difundieron la estandarización del *samba de gafieira* como estilo de baile de salón, motivo de controversia entre los defensores del performance estilizado y los admiradores de la libertad de los pasos no ensayados. El animado circuito que envuelve escuelas y estilos de baile, alumnos y profesores, aprendices y profesionales, alimenta la concurrencia actual de lugares como la *Estudantina* y el *Centro Cultural Carioca* (en la Plaza Tiradentes), *Clube dos Democráticos* (en la Calle Riachuelo), el *Rio Scenarium* (en la Calle del Lavradio) y el club *Helênico* (en la Calle Itapiru, en Río Comprido), entre el oficio y el ocio, el gusto y la competencia, redefiniendo formas de sociabilidad al rededor de esa “pasión ordinaria” (Bromberger, 1998).

Poca gente sabe, o ni siquiera imagina, pero la *Gafieira Estudantina* es otro caso ejemplar de “invención de la tradición” (Hobsbawn & Ranger, 2006), buscando capitalizar, por la conservación del nombre, el tiempo de otro establecimiento comercial anteriormente existente en la ciudad. No hay en la *gafieira*, sin embargo, documentos que certifiquen su antigua cadena de herencia. De acuerdo con el propietario actual, la primera *Estudantina* fue fundada en 1929, en la Calle Paissandu, en Flamengo, por los socios Pedro y Manoel Gomes Matário, el primero de ellos estudiante de Derecho, motivo por el cual la pareja optó por la referencia a la alegría jovial de los estudiantes en su razón social. En 1942, bajo la dirección de Lino de Souza y Manoel Jesuino, la casa fue transferida al número 75 de la Plaza Tiradentes, del cual solo queda hoy la fachada en ruinas. Con la muerte de Manoel, su hija Margarida Jesuino asumió la dirección hasta que la vieja *Estudantina* cerró sus puertas, en 1968.

Diez años después, Isidro Page rompió el acuerdo con sus hermanos en la *Gafieira Elite* y decidió crear su propio establecimiento, abriendo el *Club Recreativo Tiradentes*, el 22 de diciembre de 1978, en la dirección actual de la *Gafieira Estudantina*. El público, sin embargo, solo se refería así al lugar, por la fuerte referencia al pasado de otra casa con el mismo nombre en el mismo conjunto de fachadas. En poco tiempo, su dueño, luego de descubrir que la marca no había sido restringida, rebautizó la casa de acuerdo a la “tradición”. Es por esa operación discretamente reservada al olvido que la *Estudantina* inició

en diciembre de 2008, el ciclo de celebración de sus 80 años. En la antigua casa de dos pisos, el salón principal de 320 m<sup>2</sup> con parqué de tablas corridas de pino silvestre, las amplias ventanas adornadas con baranda de hierro, las lámparas decorativas en metal, los balaustres de madera que protegen el palco y la escalera y las reglas anticuadas del “estatuto de la gafeira” exhibidas en la pared ayudan a reforzar la idea de un pasado más distante.

Un estudio de las líneas sucesorias de las gafeiras puede hacer posible desvendar los bastidores de una casa nocturna y la experiencia de los empresarios de la noche, incluyendo aquí relaciones de continuidad y ruptura con el propio negocio familiar. Realizar la etnografía de un productor cultural a la moda antigua, con sus reglas, valores, actitudes, elecciones y temperamentos particulares, trae la posibilidad de comprender el universo que envuelve toda la gestión compleja de una casa nocturna, entre el acogimiento y la censura, la hospitalidad y su prima-hermana la hostilidad (Jhernig, 1891; Pitt-Rivers, 1973). O además el dilema entre la resistencia y la concesión a los cambios, frente a la proliferación de opciones de ocio en la noche carioca y a la consecuente reducción del público contribuyente. Entre los mecanismos de divulgación de la casa y de renovación del público, lo más eficaz ha sido la utilización frecuente del salón como escenario de telenovelas de la Red Globo de Televisión, gracias a la acción de la “madrina vitalicia de la casa”, la autora Glória Perez, presentando la *Estudantina* con gran realce en la trama de la novela *Caminho das Índias*, suceso televisivo de 2009.

Aún en la *Gafeira Elite*, Isidro Page había creado estrategias innovadoras de atracción a los medios y de renovación del público con la preocupación, sin embargo, de no perder las características de las casas bajo su comando. En la década de 1960, de los negros pobres, moradores del Centro, la gafeira pasó a abrigar también a la clase media de la Zona Norte y de la Zona Sur de la ciudad. Inspirado en las antiguas fiestas del Campo de Santana, inventaba procesiones a santos protectores y animadas subastas de prendas dentro de los bailes del *Elite*, buscando asociar la vida nocturna a la moralidad y a la religión en homenajes a San Sebastián, Nuestra Señora de la Glória y San Jorge, santos populares cariocas.

Durante el régimen militar, su nuevo público era formado sobre todo por periodistas, artistas, funcionarios públicos, políticos y estudiantes de clase media de la Zona Sur, movidos por la ideología de aproximación con la cultura popular que caracterizó ciertos segmentos de la izquierda carioca y que, en los años 60, hicieron posible el suceso meteórico de otra casa nocturna en la Calle Carioca, número 53: el famoso y disputado *Zicartola* (Castro, 2004). En este tiempo, las frases creadas por Isidro como lemas de la *Estudantina*, “mientras haya danza, habrá esperanza” y “alegría, a pesar de todo”, se revestían de otros significados. Y los viejos salones de baile pasaron a ser vistos como “lugares de resistencia de la cultura popular”.

## Espanoles en la noche de Río

Mientras otros trabajos académicos sobre la noche carioca consideran generalmente a los bailarines y músicos<sup>7</sup>, el punto de vista de los comerciantes de las casas nocturnas de baile de salón fue poco o casi nunca analizado en los estudios ya realizados. Aquí interesa particularmente un análisis antropológico integrado del baile de salón, de la actuación de los músicos en conjunto y, además, de los procedimientos que involucran la administración de una casa nocturna. Estos, a su vez, permiten abordar otro objeto poco explorado: la presencia conspicua de españoles de Galicia en la dirección de negocios de la noche de Río.

Fue en las décadas de 1950 y 60 que los integrantes de la familia Page vinieron de una región rural del noroeste de España a buscar suerte como inmigrantes en Río de Janeiro. Hasta entonces, Isidro, sus padres y hermanos mayores cultivaban centeno, papa y nabo, además de cuidar ovejas y bueyes, haciendo grandes provisiones en viejos hórreos (*piornos* en Gallego) de piedra y madera para el invierno, en la pequeña aldea de Bóveda, en el municipio de Vilar de Barrio, cerca a Orense, capital de una de las cuatro provincias de

---

7 Sobre los bailarines, ver Alves, 2004; São José, 2005; Plastino, 2006. Sobre los músicos, ver Trajano Filho, 1984, y Esteves, 1996.

Galicia. Al llegar por barco, venidos de Vigo a Río de Janeiro, sus hermanos mayores compraron enseguida un bar en el Centro y recibieron, por deudas del arrendatario del inmueble, la antigua *Gafieira Elite* como forma de pago. A los 18 años de edad, traído por la madre, por un hermano y por la cuñada, Isidro desembarcó en Río con la última leva de inmigrantes de la familia, el 26 de febrero de 1963.

Como ejemplo de lo que pasa en el vecino comercio de SAARA, familia, inmigración e comercio popular se relacionan en las dos gafieiras consideradas las más tradicionales de Río de Janeiro. Curiosamente, sus propietarios son españoles, deconstruyendo la visión culturalista incapaz de disociar la samba de la identidad nacional brasileña. En su clásico estudio sobre los campesinos inmigrados de Polonia a América, William Isaac Thomas y Florian Znaniecki señalan la empresa familiar como institución estratégica para la adaptación de los inmigrantes en nuevas tierras (Thomas & Znaniecki, 1988), tal como ocurrió entre los españoles en Brasil.

La historia de las gafieiras en Río de Janeiro está directamente relacionada a la historia de vida del señor Isidro Page Fernandez, propietario de la Estudantina, y de su familia extensa. Curiosamente, la familia de inmigrantes españoles controla las dos gafieiras más tradicionales de Río de Janeiro: la *Gafieira Elite* y la *Gafieira Estudantina*. Por eso, es necesario comprender la compleja gestión de la gafieira como un negocio y su visión de mundo absolutamente particular sobre ese universo. Los bastidores de la casa nocturna evocan la dimensión de la experiencia sobre la cual los empresarios de la noche construyen su *self*, como “personalidades públicas vocacionales” (Jacobs, 2000). El mapeo de las líneas sucesorias de las gafieiras indica las relaciones de continuidad y ruptura entre sociedades y empresas familiares. Por esta característica, la historia familiar de Isidro Page y de sus hermanos “empresarios de la noche” permite también abordar cuestiones relativas a la inmigración, a partir de la memoria social de la colonia española en Río y de su participación significativa en lo que se puede llamar “industria del acogimiento”.

Aunque la colonia española de Río de Janeiro sea la segunda más grande de Brasil (11%), con aproximadamente 27 mil inmigrantes (Aguar, 1991), pocas son las marcas visibles de su presencia en la ciudad. A pesar de la marcada religiosidad en España, no hay igle-

sias, santos o fiestas españolas en las calles de Río o en otras ciudades brasileñas, diferente de lo que ocurre con gran pompa en las colonias portuguesa, italiana, alemana y japonesa, por ejemplo.

Por su presencia numerosa, y sin embrago discreta, se puede considerar que hay una especie de “colonia invisible” de los españoles en Río, formada en gran parte por gallegos y, en la mayoría de veces, confundidos con portugueses por la proximidad lingüística. Las instituciones mantenidas por la colonia española en Río de Janeiro son la *Casa de España*, situada en Humaitá y con 30 años de actividades; el *Hospital Español*, en la Calle Riachuelo, creado en 1928 por la *Sociedad Española de Beneficencia*; la *Residencia Santiago Apostol*, en la Tijuca; y el *Club Español de Niterói*, en Itaipu.<sup>8</sup> La rápida asimilación de los gallegos en Brasil es una de las características más marcadas de ese flujo migratorio que obtuvo gran impulso durante la expansión de la cafeeicultura al oeste de São Paulo, donde están más de 70% de los españoles en el País (González, 2000), luego del intenso flujo migratorio durante la Guerra Civil Española (1936-1939) y durante el largo régimen dictatorial del General Franco (1939-1973).

Venidos en masa a Brasil en las décadas de 1950 y 60, en un período de dificultad económica y de gran incentivo por parte del gobierno español para la remesa de divisas, muchos gallegos como los hermanos Page Fernandez consiguieron sus primeros trabajos como meseros, mozos, *barmen* y camareros en Río. En poco tiempo, acumularon recursos y luego pasaron a administrar bares y restaurantes de la ciudad.

Direcciones tradicionales como el restaurante *Cosmopolita* y el *Nova Capela* en Lapa, el bar *Amarelinho* en Cinelândia, el *Villariño* en Castelo, el *Majórica* en Flamengo, el *Manolo* en Botafogo, el *Cervantes* en Copacabana y el *Shirley* en Leme, por ejemplo, son de propiedad de gallegos españoles. Actuando en los bastidores, por detrás de los balcones y en las oficinas, los españoles de Río están directamente ligados a la industria del acogimiento en la ciudad, en la dirección de cafés, restaurantes, confiterías, hoteles, moteles, discotecas, bingos y

8 Sobre los españoles en Niterói, ver Mauad & Gomes, 2006

casas nocturnas. Por esa razón, son considerados los mejor establecidos en la “nueva tierra”.

Se estima que 70% de los hoteles cariocas de tres y cuatro estrellas, 40% de los moteles y 20% de los restaurantes sean de propietarios españoles. Entre los gallegos que hicieron fortuna en Río de Janeiro, figuran los empresarios Chico Recarey, dueño de la *Pizzaria Guanabara* y antes del *Scala*, del *Forró Asa Branca* y de la *Boite Help*, empresario que ya fue considerado “el rey de la noche de Río”, hoy acusado en diversos procesos judiciales; José Oreiro, dueño de la red *Windsor Hotéis*, con diez unidades distribuidas por la ciudad, entre ellos el elegante *Hotel Guanabara*, en la Avenida Presidente Vargas; y Pedro Gonzalez, considerado individualmente el más grande propietario de restaurantes de Río (Paixão, 1999).

Foto N° 4

Detalle escenográfico de la oficina de Isidro Page Fernandez



Fotografía del autor, 11.Abr.2008.

## El “Nuevo Río Antigo”

Hasta la década pasada, la *Estudantina* abrigaba en la planta baja de la casa de dos pisos que ocupa la frecuentada *Churrascaria e Restaurante Estudantina*, cuyas actividades Isidro Page interrumpió en función de problemas de salud. En 2009, una vez más intenta reabrir el restaurante en la planta baja, pero cierra las actividades por el bajo movimiento. Recientemente, su propietario vivió el drama de un futuro incierto para la casa que se convirtió en el negocio de su vida, donde conoció a su esposa, invirtió recursos y dedicó tantos años de empeño. Hubo una drástica disminución del público y, consecuentemente, de su equipo de funcionarios. El empresario culpa a la “invasión” de ritmos extranjeros y al atractivo de las discotecas por la reducción del público de la casa. Sin embargo, la competencia más activa viene de la misma Lapa reformada, ofreciendo un polo atractivo mucho más sofisticado y variado en opciones en la noche carioca para quien gusta de samba y de bailar. Carlinhos de Jesus, por ejemplo, se convirtió en gran empresario de la noche, inaugurando su *Lapa 40° Simuca & Gafieira* en noviembre de 2007, al lado del *Club Democráticos*.

La *Gafieira Estudantina* tiene un público relativamente pequeño, si fuera comparado al enorme suceso de la noche de Lapa y, sobre todo, de la Calle del Lavradio, a menos de 100 metros de distancia, capaz de movilizar turistas y grandes filas de frequentadores en la puerta de sus establecimientos. De esa manera, la competencia comercial es vista como desleal por su propietario, un comerciante a la moda antigua, lo que viene motivando una fuerte oposición a las propias políticas de “renovación urbana” y estilos de gestión más profesional de sus adversarios de la Lapa. Aparecen la disputa, el celo, la intriga y la envidia, sea de forma velada, sea de forma explícita, en la regulación de la proximidad y distancia entre los dueños de las casas nocturnas de las dos regiones vecinas.

En la lucha por su manutención, la *Gafieira Estudantina* pasó a homenajear diversos artistas consagrados, creando un circuito de reciprocidad permanente, bajo el comando de Paulo Roberto de Souza, director artístico de la casa. El auge de la distribución de trofeos y ho-

menajes a artistas, atrayendo gran público a “*canjas*” (apariciones especiales de artistas invitados) y fotografías con los ídolos de la música y de la televisión, fue la consagración del Palco Maria Bethânia con la marcada presencia de la cantante, en octubre de 2008, en el evento marcado por la visibilidad en los medios y por la delicadeza de las formas de hospitalidad, con lluvias de pétalos de rosa sobre la escalera y presentaciones de baile con base en el repertorio clásico de la artista.

En los últimos años, el salón de baile abrió sus puertas a nuevos estilos musicales, como el pagode<sup>9</sup> y el baile *charm*, creando estrategias de atracción de los medios y de renovación del público. Así, es posible verificar una variedad mayor de personas, de estilos musicales y de modos de vestir y de bailar a lo largo de la programación semanal de la casa, como forma de adaptación a los nuevos tiempos. Los jueves, el baile *charm* (DJs Ronaldo, Michel y Junior) de *black music* que pasó a integrar la programación semanal de la casa luego el cierre de la sede de *Cordão da Bola Preta* en Cinelândia. Viernes es el día de pagode en la *Estudantina* (conjuntos *DNA do Samba*, *Pagode da Tia Doca*, *Só Preto Sem Preconceito*) y, los sábados, acontece el “tradicional” baile de gafieira (*Banda Novos Tempos*, *Banda Paratodos*, *Banda Rio Show*).

Paralelamente, las políticas municipales hacen de la Plaza Tiradentes el “paso siguiente” de los proyectos de intervención urbana en el Centro, para la constitución de un “Nuevo Río Antigo”, tal como pasó a llamarse el polo cultural y gastronómico instituido por la Alcaldía y organizado por un grupo de empresarios renovadores de Lapa, bajo el comando inicial de Plínio Fróes, dueño de *Rio Scenarium*, y hoy bajo la presidencia de Isnard Manso, del *Centro Cultural Carioca*.

En la idealización del pasado en el presente, la Plaza Tiradentes fue el local escogido por la Alcaldía de Río para las intervenciones del *Programa Monumenta*, una sociedad del Ministerio de Cultura con el Banco Interamericano de Desarrollo para la recuperación del patrimonio material en 26 ciudades brasileñas (Lodi, Duarte & Bri-

---

9 Estilo modernizado de samba difundido popularmente en Brasil desde los años 1980.

lhante, 2005). Con inversiones de alrededor de R\$ 17,6 millones (80% de la Unión y 20% del municipio), la primera acción del programa fue la restauración completa del conjunto de esculturas en honor de D. Pedro I, terminada en noviembre de 2005 (Brasil, 2006). Están en curso la restauración y adaptación de uso de dos inmuebles significativos: la *Casa de Bidu Sayão*, hoy *Centro Carioca de Design*, en el número 48, y el *Solar do Visconde do Rio Seco*, en la esquina de la plaza, al lado del cual el SEBRAE (*Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas*) instaló su primer *Centro de Referência do Artesanato Brasileiro*, que funcionará en un conjunto de tres inmuebles restaurados, incluyendo el imponente solar.

Todas esas inversiones reuniendo diferentes esferas del poder público han atraído al comercio sofisticado a la Plaza Tiradentes y comienza a remodelar sus viejos caserones y bares. El *Boteco da Praça* y e *CBF Avenida do Chopp*, este último vecino de la *Estudantina*, fueron los primeros bares “pies-limpios” del lugar, siguiendo la misma concepción estética de la Lapa renovada. En 2007, el asunto fue noticia de portada del suplemento *Rio Show* del periódico *O Globo*, con el título “Nueva Luz sobre Tiradentes”. El exitoso empresario Plínio Fróes declaró en tono profético: “Estamos apostando todas las fichas a Tiradentes. La praza es el lugar del futuro. Alquilamos incluso antes de saber lo que haremos ahí” (*O Globo*, 24/Ago/2007).

Una importante galería de arte, *Durex Arte Contemporânea*, se instaló en la misma vereda de la *Estudantina*, al lado de la *Librería São José*. En el *Hotel Paris*, artistas plásticos hicieron intervenciones en el segundo piso, entonces transformado en *Galeria Paris* y en escenario de fiestas del circuito *underground*, teniendo como público cautivo a los alumnos del IFCS-UFRJ en “cerveceadas” promovidas por el Centro Académico de Ciencias Sociales (CACCS). En abril de 2007, la red *Accor Hotels* inauguró el vistoso *Ibis Budget Rio de Janeiro Centro*, trayendo a la ciudad el “concepto súper moderno de hospedaje” implantado por la red francesa alrededor del mundo. Son habitaciones con tarifas accesibles y precio fijo para de una a tres personas sin desayuno en R\$ 185 (US\$ 65 en 2015), equipados con TV, fregadero de cocina y espacio de trabajo. La recepción impersonal, semejante a una tienda de compañía aérea, sin espacios de sociabilidad o muebles acogedores, indica la alta frecuencia y circulación de huéspedes. Un

nuevo tipo de hospedaje, bastante distinto de los antiguos hoteles para pernoctar, hospederías y pensiones para solteros de la Plaza Tiradentes, con diarias fijas en el módico valor de R\$ 45 (US\$ 16 en 2015) con habitaciones sin televisión y con baño colectivo.

La historia del imaginario del lugar, como espacio de distinción social en plena transformación y como centro de ocio y de cultura para un determinado público, recibe nuevas tintas y barnices frente a los proyectos actuales para “revitalización” de la Plaza Tiradentes, implicando en un futuro incierto para sus moradores, prostitutas y comerciantes, entre ellos el mismo dueño de la *Gafieira Estudantina Musical*. El inmueble que ésta ocupa, así como muchos otros de la Plaza Tiradentes, es de propiedad de la *Venerable y Archiepiscopal Orden Tercera de Nuestra Señora del Carmen*. Isidro Page Fernandez vive un conflicto con la orden religiosa alrededor de la renovación del contrato de alquiler. Alegando inversiones en el inmueble que la orden no tendría como resarcir en caso de incumplimiento, Isidro amenaza a sus cofrades: “si me desalojan, yo convoco a toda la prensa y a los artistas, porque la *Gafieira Estudantina* es un mito”.<sup>10</sup>

Así, delante de las amenazas del presente, Isidro busca también, a su modo, invertir en el intento de recomponer el pasado, frente a las rápidas mareas de transformaciones urbanas. Así, como un “guardián de las tradiciones” y delante de la ambigüedad de los cambios, quiere a toda costa montar el rompecabezas de la historia casi sin registro de la *Estudantina*, en un intento dramático de sobrevivir a la competencia comercial y a la reducción de lo público, a las querellas alrededor del alquiler del inmueble y a la problemática sucesión del patrimonio que ya prevé en su familia. Mientras tanto, el proyecto de la Alcaldía para la “revitalización” de la Plaza Tiradentes propone la integración de “todos los edificios de la cuadra y sus usos tradicionales, como la *Estudantina Musical* y el *Bilhar Guarany*, dentro del concepto de “*museo vivo*” (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2004). Es interesante imaginar cómo será... Como en los viejos zoológicos humanos del período neocolonial, en esa nueva y curiosa forma de objetifica-

---

10 De la serie de nueve entrevistas realizadas por el autor con Isidro Page Fernandez en 2008.

ción del otro, queda saber quiénes serán los visitantes y quiénes serán los objetos de exposición.

Las disputas políticas alrededor del proyecto de “revitalización” urbana de la Plaza Tiradentes, por un lado desencadena nuevas formas de asociación local en consonancia con las alteraciones y, por otro lado, alimentan el fantasma de un proceso de “cambio social dirigido” a antiguos moradores, comerciantes y usuarios de la plaza (Mello & Vogel, 1989). Delante de esos dispositivos del poder público asociados a un nuevo grupo de empresarios, que pasa a constituir el *Polo Novo Rio Antigo* (“polo nuevo Río antiguo”), es fundamental identificar las líneas de fragmentación y composición entre actores sociales implicados en el proceso y analizar las estrategias de continuidad y permanencia en el lugar, tal como ocurren hoy en la *Estudantina Musical*.

Interfiriendo directamente en la dinámica y en el incierto futuro de las gafieiras, ese es el momento exacto para acompañar una discusión más amplia, alrededor de un proceso de cambio social en curso, pero a un ritmo más lento que en Lapa. La reinención gloriosa de la Plaza Tiradentes, con la glamorización del pasado y la repentina valorización de sus inmuebles, evidencia las disputas políticas e ideológicas alrededor de proyectos de “revitalización” urbana, con el *Programa Monumenta*, el *Corredor Cultural* y el *Polo Novo Rio Antigo*. Así, la ocasión permite acompañar un proceso en curso de transformación del espacio público de una plaza y percibir sus consecuencias locales, a partir del debate alrededor del tema.

Tales cambios se relacionan directamente con el más nuevo redescubrimiento de la samba por jóvenes de clase media y con la sofisticación del nuevo público de Lapa, que pretende incorporar a la Plaza Tiradentes, cada vez más, en el circuito cultural. Delante de eso, es posible acompañar ese cambio a partir de un lugar y de un momento privilegiados, observando de cerca las estrategias del comerciante local Isidro Page para garantizar la permanencia de su negocio en el lugar, en el juego de fuerzas entre la especulación inmobiliaria y las políticas de valorización del patrimonio cultural. Un lugar que ocupa hace más de treinta años frente de una serie de dificultades, errores y aciertos, amenazas e incertidumbres.

Foto 5  
Vista aérea de la Plaza Tiradentes, con el Campo de Santana al fondo,  
antes de la renovación completa en 2011



Fotografía del autor, 30/10/2009.

## **Bibliografía**

- Aguiar, Cláudio 1991 *Os espanhóis no Brasil: contribuição ao estudo da imigração espanhola no Brasil* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro).
- Alves, Andréa Moraes 2004 *A dama e o cavalheiro: um estudo antropológico sobre envelhecimento, gênero e sociabilidade* (Rio de Janeiro: Editora FGV).
- Becker, Howard S. 2008 (1982) *Art worlds. 25<sup>th</sup> Anniversary Edition / uploaded and expanded*. (Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press).
- Brasil. Ministério da Cultura 2006 *Praça Tiradentes: Rio de Janeiro recebe conjunto escultórico restaurado pelo Programa Monumenta*. In: *Notícias do MinC*, 17/Mar/2006. Disponível em <[www.cultura.gov.br/noticias/noticias\\_do\\_minc/index](http://www.cultura.gov.br/noticias/noticias_do_minc/index)> Acesso 22/Fev/2008.

- Bromberger, Christian 1998 *Passions ordinaires: football, jardinage, généalogie, concours de dictée...* (Paris: Bayard Éditions).
- Cabral, Sérgio. s.d. *Elizete Cardoso: uma vida* (Rio de Janeiro: Lumiar).
- Castro, Maurício Barros de 2004 *Zicartola: política e samba na casa de Cartola e Dona Zica* (Rio de Janeiro: Relume Dumará; Prefeitura do Rio)
- Cressey, Paul G. 1932 *The taxi-dance hall: a sociological study in commercialized recreation and city life* (Chicago: University of Chicago Press).
- Douglas, Mary 1976 (1966) *Pureza e perigo* (São Paulo: Perspectiva).
- Drummond, Teresa 2004 *Enquanto houver dança: biografia de Maria Antonietta Guaycurus de Souza, a grande dama dos salões* (Rio de Janeiro: Bom Texto).
- Efegê, Jota 1972 Júlio Simões e de como surgiu o termo “gafeira”. In: *O Globo*, 2º. Caderno, 24/Mar/1972.
- Esteves, Eulícia 1996 *Acordes e acordos: a história do Sindicato dos Músicos do Rio de Janeiro, 1907-1941* (Rio de Janeiro: Multiletra).
- Geertz, Clifford 2004 (1983) *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa* (Petrópolis: Vozes).
- Geertz, Clifford 1989 (1973) *A interpretação das culturas* (Petrópolis: Vozes).
- Goffman, Erving 2005 (1959) *A representação do eu na vida cotidiana* (Petrópolis: Vozes).
- González, M., E. E. 2000 O Brasil como país de destino para os imigrantes espanhóis. In: Fausto, Bóris. (org.). *Fazer a América* (São Paulo: Ed.USP, pp.239-271).
- Hobsbawn, Eric & Ranger, Terence (org.). 2006 (1983) *A invenção das tradições* (Rio de Janeiro: Paz e Terra)
- Houaiss, Antonio & Villar, Mauro de Salles 2001 *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa* (Rio de Janeiro: Objetiva).
- Jacobs, Jane 2000 (1961) *Morte e vida das grandes cidades* (São Paulo: Martins Fontes).
- Jhering, Rudolph von 1891 *A hospitalidade no passado* (Recife: Typographia Econômica).
- Líbano Soares, Carlos Eugênio 1998 *Zungu: rumor de muitas vozes* (Rio de Janeiro: Arquivo Público do Estado).
- Lodi, Maria Cristina Vereza; Duarte, Mara Cristina Coelho; Brilhante, Ronaldo 2005 *Projeto de revitalização da Praça Tiradentes e arredores: o passado presente no futuro* (Rio de Janeiro: Departamento Geral de Patrimônio Cultural).
- Mauad, Ana Maria & Gomes, Ângela de Castro (orgs.) 2006 *Memória: imigração espanhola em Niterói* (Niterói, RJ: Niterói Livros).
- Mello, Marco Antonio da Silva; Veiga, Felipe Berocan; Souza, Mirian Alves de; Couto, Patrícia Araújo Brandão 2009 Os ciganos do Catumbi: de “andadores do Rei” e comerciantes de escravos a oficiais de justiça na cidade do Rio de Janeiro. In: *Cidades: Comunidades e Territórios* (Paris: CET / ISCTE, 2009, pp. 79-92).
- Mello, Marco Antonio da Silva; Vogel, Arno 1984 Sistemas Construídos e Memória Social: Uma Arqueologia Urbana?. In: *Revista de Arqueologia*, v. 2, nº 2 (Belém: CNPq/Museu Emilio Goeldi, jul/dez 1984, pp.46-50).

- Mello, Marco Antonio da Silva; Vogel, Arno 1989 O Experimento de Tobiki: reflexões sobre a Didática Magna da prosperidade. In: *Fórum Educacional*, nº 13, 1-2 (Rio de Janeiro: FGV, pp. 3-35).
- Nascentes, Antenor 1967 *Dicionário de Língua Portuguesa da Academia Brasileira de Letras* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional).
- Nora, Pierre 1998 (1984) Entre história e memória: a problemática dos lugares. In: *Revista Projeto História*, v. 10 (São Paulo: PUC / SP, pp. 7-28). *O Globo*. Nova Luz sobre a Tiradentes. Caderno *Rio Show*, 24/Ago/2007.
- Oliveira, Roberta 2000 *Praça Tiradentes: "não te esqueças de mim"* (Rio de Janeiro: Relume Dumará; Prefeitura do Rio)
- Paixão, Roberta 1999 Trono penhorado. In: *Veja*, nº. 1.622 (São Paulo: Ed. Abril, 03/Nov/1999).
- Plastino, Virna Virgínia 2006 "Dança com hora marcada: uma etnografia da atração social em bailes de salão no Rio de Janeiro". Dissertação de Mestrado em Antropologia, PPGAS/Museu Nacional / UFRJ, Rio de Janeiro, mimeo.
- Park, Robert Ezra 1973 (1916) A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. In: VELHO, Otávio (org.). *O Fenômeno Urbano* (Rio de Janeiro: Zahar Editores).
- Park, Robert Ezra 1949 (1926) Ação conjugada. In: Pierson, Donald (org.). *Estudos de Organização Social* (São Paulo: Martins, pp.210-219).
- Perna, Marco Antonio 2001 *Samba de gafieira e a dança de salão carioca* (Rio de Janeiro: ed. do autor).
- Pitt-Rivers, Julian 1973 *Tres ensayos de antropología estructural*. (Barcelona: Editorial Anagrama).
- Prefeitura do Rio de Janeiro. Secretaria das Culturas. *Revitalização da Praça Tiradentes / Centro*. Disponível em <www.rio.rj.gov.br/culturas>. Acesso em 12/02/2009.
- Rodrigues, Nina 1935 *Animismo fetichista de negros bahianos* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira)
- Simmel, Georg 1959 The ruin. In: Wolff, Kurt (ed.). *Georg Simmel: 1858-1918* (Columbus: Ohio State University Press, pp. 259-266).
- Strauss, Anselm 1999 (1959) *Espelhos e máscaras: a busca de identidade* (São Paulo: EDUSP).
- Thomas, William Isaac & Znaniecki, Florian 1998 (1919-1920) *Le Paysan polonais en Europe et en Amérique: récit de vie d'un migrant (Chicago, 1919)* (Paris: Nathan).
- Trajano Filho, Wilson 1984 "Músicos e música no meio da travessia". Dissertação de Mestrado em Antropologia, PPGAS / UnB, Brasília, mimeo.
- Weber, Max 1999 (1921) *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 2 vols. (Brasília: Ed.UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo).



# PARTE III

---

**LA PRODUCCIÓN MASIVA DE VIVIENDA  
POPULAR EN AMÉRICA LATINA**



# Nota introductoria

---

Magela Cabrera Arias<sup>1</sup>

Muchos países en la región Latinoamericana interrumpieron los procesos de planificación y gestión urbano-ambiental orientados a limitar la expansión horizontal de las ciudades y a promover la densificación poniendo límites a la segregación y la exclusión territorial, desde la aplicación de las políticas incentivadas por el Consenso de Washington y la introducción del modelo neoliberal. Desde entonces en las periferias de las ciudades Latinoamericanas se ejecutan gran cantidad de proyectos masivos de vivienda popular bajo el esquema de subsidios estatales que además de estimular la construcción de viviendas de área reducida y producir urbanizaciones con graves déficits de equipamientos y espacios públicos; benefician al capital inmobiliario que construye sin estándares urbanísticos socialmente aceptables.

El análisis de los procesos de mercantilización de las ciudades permite constatar que los ciudadanos pierden paulatinamente sus derechos para construir y transformar su barrio y su territorio. En ese marco de ideas observamos como las decisiones políticas y económicas que inciden en determinados territorios generan impactos significativos en términos sociales, culturales y simbólicos, así como

---

1 Arquitecta, Doctoranda en la Sociedad de la Información y el Conocimiento por la Universidad Oberta de Catalunya; catedrática titular en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Panamá, investigadora asociada del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) Justo Arosemena. Coordinadora del Eje temático 2 La producción masiva de vivienda popular en América Latina en la III Reunión y III Congreso Latinoamericano y Caribeño “Ciudades de la Gente” del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

también físicos y espaciales. De Sousa Santos (2010) sostiene que el diálogo y la reflexión en relación a los derechos de los ciudadanos surge cuando se produce un desencanto con la propia cultura y emerge la certeza de que ésta ha dejado de satisfacer las expectativas y las necesidades. Las posibilidades de conquistar el Derecho a la Ciudad (Lefebvre) surgirán cuando la ciudadanía genere procesos de ruptura que cuestionen el sistema político y económico e impulsen sostenidamente debates y consensos que les permitan conquistar sus derechos urbanos (Borja 2013).

El hilo conductor de los ensayos expuestos a continuación es el análisis de las consecuencias de estos programas serializados de vivienda popular en términos urbanos, ambientales y sociales; y la señalización de las limitaciones y contradicciones en función de sus objetivos. Evidencian que son las fuerzas del urbanismo neoliberal dirigido por las demandas del mercado las que han definido las formas del hábitat no sólo de los sectores populares sino de los sectores de clase media y alta, estableciendo un modelo urbano que consume y derrocha un recurso escaso -el suelo urbano- y promueve el crecimiento horizontal de las ciudades sin consideraciones ambientales ni sociales.

Asimismo, pretenden definir la responsabilidad de los actores gubernamentales y del sector inmobiliario en relación a la construcción y evolución de las ciudades y su impacto en el desarrollo socioeconómico sostenible e igualitario, la preservación y promoción de valores culturales y la conservación del medio ambiente.

El texto de Luis Vladimir Morales se basa en su tesis de maestría. Su texto parte de un recorrido cronológico del nacimiento del urbanismo racionalista como reacción a las ciudades caóticas y desordenadas y su esfuerzo por convertirlas en espacios adecuados para la vida urbana a través de la normatividad y la racionalidad. Describe lo logrado a través del Movimiento moderno y lo planteado en los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM), entre 1928 y 1933; incluyendo las posturas de Le Corbusier plasmadas en la carta de Atenas 1943 que establece los tres axiomas para la ciudad: serialización residencial con industrialización masiva de vivienda mínima, distribución funcional con segregación por zonificaciones -habitar, trabajar, recrearse y circular-y expresión de nuevas formas.

Con ese punto de partida argumenta que los proyectos de vivienda masiva basadas en el urbanismo racional provocaron problemas imprevistos: segregación socio espacial, pobreza, marginalidad, violencia e inseguridad. Continúa explicando que el modelo de subvención de vivienda implantado en Chile en 1978 y replicado en toda América latina tiene como único mérito en el número de viviendas construidas que sin embargo provocan consecuencias negativas en términos urbanos y sociales.

El caso que Morales analiza es el proyecto habitacional Ciudad Bicentenario en Quito Ecuador construido con base en subsidio habitacional a la demanda y créditos de la banca pública a la oferta. Puntualiza los dos modelos de gestión de Ciudad Bicentenario: la venta de suelo a organizaciones sociales o promotores inmobiliarios y la municipal ejecutada por la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda (EPMHV) y detalla la modificación de los planes originales del proyecto, particularmente en la disminución de Espacios Públicos. Su objetivo fue conocer los niveles de acceso a las condiciones de espacio público y equipamientos urbanos para satisfacer las demandas de la población de esparcimiento, cultura y educación y constatar en qué medida la ejecución del proyecto permite la satisfacción de necesidades como la identidad y el sentido de pertenencia de la comunidad; como parte del Derecho a la Ciudad.

La metodología de análisis incluyó el uso de indicadores según la propuesta de Carrión (2010) relacionada a las condiciones de los Espacios Públicos y la aplicación de una encuesta dirigida a determinar la accesibilidad a esas condiciones de los pobladores de Ciudad Bicentenario antes de residir en el proyecto comparada con la que tienen desde que viven allí. Además, aporta para la definición de los espacios públicos estructurantes de Quito.

Sus conclusiones señalan incoherencias entre lo planteado por las políticas de hábitat y vivienda oficiales nacionales y locales y la ejecución de los programas. Enfatiza la urgencia de unir fuerzas sociales y políticas y aprovechar la coyuntura actual del país para sentar las bases de una sociedad solidaria que posibilite construir ciudad para todos los ciudadanos. Culmina exhortando a modificar las prácticas de los programas de vivienda social que únicamente buscan satisfacer los requerimientos del capital financiero-inmobiliario, que afectan las

condiciones del espacio público y que desconocen el Derecho a la Ciudad planteado por Lefebvre.

El estudio presentado por Alice Beuf y Charlotte García Inicia con una reflexión relativa a las consecuencias del urbanismo no regulado ejecutado en Bogotá previó a la aprobación de la Ley 388 de 1997, haciendo referencia a cambios de zonificación y densificación predio a predio que provocan consecuencias como la inoperancia de las redes de servicios básicos, congestión vehicular, escasez de espacios públicos y otros efectos adversos como concentración de la propiedad de la tierra y segregación socio espacial. Definen a la ley como un punto de inflexión entre el estilo de urbanismo sin regulaciones y planes cuando predominaba el derecho absoluto de los propietarios de la tierra sin ninguna contraprestación; y la novedosa concepción introducida por la nueva constitución y la ley 388 que por primera vez determina la función social y ambiental de la propiedad de la tierra en Colombia, que entre otros objetivos pretende articular los instrumentos de gestión con la planificación urbana.

El punto fundamental del trabajo es la exposición de las contradicciones del estilo de gestión urbana en particular relativos a la ejecución de proyectos masivos de vivienda popular que se producen entre el gobierno nacional y el distrital o municipal a partir precisamente de la aprobación de la ley 388. Explican en detalle, a través del análisis de los casos estudiados Usme y Ciudad Verde, como el Distrito capital de Bogotá pretende aplicar los instrumentos de regulación de suelo previstos en la Ley 388, que incluye entre otros elementos la obligatoriedad del diseño de planes parciales, y la redistribución de rentas urbanas. Mientras que el Gobierno central, por el contrario, busca mediatizar tales orientaciones legales para asegurar la captación de la plusvalía a los propietarios de terrenos y producir vivienda popular - de forma masiva, eficiente y rápida-, en la figura de los Macro proyectos de interés social nacional.

El análisis avanza en relación a la confrontación de fuerzas económicas y gobiernos locales y nacionales cuyos resultados son evidentes en la ejecución de los proyectos de vivienda social en la periferia urbana de Bogotá como los de Nuevo Usme, localidad 05 del distrito capital y situado al oeste y Ciudad Verde, en Soacha municipio conurbano con Bogotá localizado al suroeste.

Enfatizan en la confrontación de visiones opuestas: Mientras que el Plan de Desarrollo de Bogotá “Bogotá humana” presentado por su alcalde en 2012 promueve una ciudad densa en el centro metropolitano y un control de la expansión urbana; el Gobierno central promueve un modelo expansivo de ciudad, sin planificación integral del territorio que fomenta macro proyectos de vivienda popular así como vivienda en conjunto exclusivos y cerrados ambos localizados en las periferias de la ciudad

Entre sus conclusiones resalta la que afirma que la aplicación de la Ley 388 con sus novedosas concepciones relacionadas a la responsabilidad social y ambiental de la propiedad de la tierra requiere para su aplicación de un cambio sustancial en la cultura de los agentes administrativo y políticos para empezar a construir una nueva forma de hacer ciudad.

Por su parte, Priscilla Fonseca investigadora del Instituto de pesquisa e planejamento urbano e regional IPPUR - Universidade Federale de Rio de Janeiro (UFRJ) analiza críticamente la actuación de las promotoras inmobiliarias y la participación del Estado en la producción de programas de vivienda que favorecen la segregación espacial y la localización de vivienda popular en la periferia de Río de Janeiro. Aborda como caso de estudio el área de Campo Grande con una extensión de doce mil hectáreas localizada en la periferia oeste de Rio de Janeiro.

El análisis abarca un recorrido cronológico que muestra como en Campo Grande desde 1940 surgieron lotificaciones ilegales, asentamientos informales y procesos de auto construcción. Sin infraestructura básica y escasas facilidades de acceso, permaneció así hasta 1964 cuando el Régimen Militar impulso varios programas oficiales cuyos objetivos declarados fueron facilitar el acceso a vivienda en propiedad a las clases populares, eliminar las favelas y financiar obras de saneamiento. El Programa Nacional de Vivienda y el Sistema Financiero de Vivienda fueron dirigidos a tres sectores del mercado: popular, económico y medio. En los dos primeros el Estado trabajó con el sector privado en la construcción de vivienda con el financiamiento de un fondo estatal -el Fondo de Garantía por tiempo y servicio-. En el tercer segmento el Estado sólo cumplió funciones de regulador de las empresas privadas que eran las principales agentes

de promoción e inversión. Su descripción enfatiza cómo la actuación del Estado incentivó la extensión de la mancha urbana hacia las periferias de Rio de Janeiro.

Fonseca continua su análisis mostrando los cambios en las formas de ocupación de la tierra; y como la estructura espacial se complejiza a partir del incremento de las inversiones del capital inmobiliario en conjuntos habitacionales dirigidos a la demanda de clases media y media alta, especialmente desde la construcción del West Shopping.

Analiza como en 2009 mientras avanzaban las inversiones inmobiliarias en Campo Grande, se lanza con el apoyo del gobierno Federal, el primer programa habitacional a gran escala Minha Casa, Minha Vida (MCMV) con el propósito de incentivar la inversión privada en vivienda popular e impulsar el acceso de la vivienda en propiedad a las clases más desfavorecidas. Puntualiza que para asegurar el lucro se permite la ocupación de terrenos ambientalmente frágiles y con importantes déficit en infraestructura.

En las conclusiones señala que las dinámicas de la producción de vivienda en Campo Grande se transformaron radicalmente hasta convertirse en una zona de expansión de Rio de Janeiro con gran diversidad social que alberga grupos sociales de baja renta, lotificación informal, clase media y clase media alta; y que muestra una tendencia a expulsar a la población más 'pobre hacia las periferias de Campo Grande donde no hay infraestructura adecuada. Lo que le permite inferir que en pocos años se producirá una segregación socio espacial significativa, con base en las presiones de capital inmobiliario que continuara haciendo inversiones en la zona.

Texto de presentación del artículo de Magela Cabrera Arias (para insertar en el texto introductorio del capítulo II) escrito por Ana María Fernández

El estudio de Magela Cabrera Arias, investigadora de la Universidad de Panamá, está enfocado en particularidades de la situación de la vivienda y la mercantilización de desarrollo urbano en Panamá. El estudio está apropiadamente enmarcado dentro de una concepción teórica de la vivienda desde una perspectiva integral, que resalta el vínculo entre derecho a la vivienda y derecho a la ciudad. En base

a un cuidadoso análisis de los principales factores y consecuencias de la noción generalizada de la ciudad como negocio, el texto propone enfoques para poder acceder al derecho a la ciudad y a la vivienda adecuada para todos.

La originalidad del estudio consiste precisamente en el análisis de los elementos que favorecen la mercantilización del desarrollo urbano en Panamá. Se pasa revista a la política fiscal y a las políticas y programas de vivienda, exponiendo la incapacidad del sistema de planificación para orientar el desarrollo urbano, al aprobar sucesivas normas para favorecer al sector inmobiliario, al igual que su debilidad para implementar los planes de desarrollo y de ordenación territorial. Al igual que en la mayoría de países latinoamericanos, los programas estudiados pretenden enfrentar el grave déficit habitacional de los sectores populares mediante subsidios a la ‘demanda’ que, en realidad, terminan siendo subsidios al sector inmobiliario privado. Las graves limitaciones del planeamiento permiten establecer normas urbanas para incentivar la construcción sin tener en cuenta la sostenibilidad social y ambiental. Para ilustrar las consecuencias de esta situación, se presenta el caso concreto de Arraiján, un distrito de muy rápido crecimiento en el Área Metropolitana de Panamá, en donde diversos proyectos inmobiliarios han sido desarrollados de una manera expansionista y dispersa, en contra de las disposiciones legales, y ocupando la tierra de forma depredadora. La autora finalmente enfatiza la necesidad de modificar las políticas de vivienda y las políticas fiscales, para poder equilibrar los beneficios y obligaciones del desarrollo urbano, en aras de una ciudad más justa y humana.

## Bibliografía

- Borja, Jordi 2013 *Revolución urbana y derechos ciudadanos: claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual*, Barcelona, Alianza Editorial.
- Carrión, Fernando 2010 *Ciudad: memoria y proyecto*, Quito OLACHI.
- De Sousa Santos 2010. *Descolonizar el saber, reinventar el poder*, Disponible en [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Descolonizar%20el%20saber\\_final%20-%20C3%B3pia.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Descolonizar%20el%20saber_final%20-%20C3%B3pia.pdf) acceso septiembre 2014

Lefebvre, Henry *The Right to the City*. Disponible en <http://bottomupurbanism.wikispaces.com/file/view/lefebvre-The+right+to+the+city.pdf> acceso febrero 2013

# **Políticas habitacionales y acción de la industria inmobiliaria en la producción del espacio: el caso del barrio de Campo Grande en Río de Janeiro**

---

Priscilla Rodrigues Fonseca<sup>1</sup>

## **Introducción<sup>2</sup>**

Las centralizaciones y descentralizaciones, sean estas en el contexto económico, social, comercial, industrial, etc., señalan la realidad de las ciudades contemporáneas. Siendo así, actualmente, ningún local en el contexto metropolitano presenta características urbanas y sociales homogéneas.

Se desea demostrar la afirmación antes citada a través del estudio del barrio Campo Grande. La Zona Oeste cuenta con muchos

---

1 Geógrafa por la Universidad Federal Fluminense (UFF), especialista en Política y Planeamiento Urbano por el Instituto de Investigación y Planeamiento Urbano y Regional (IPPUR por sus siglas en portugués) y maestra en Planeamiento Urbano y Regional por el mismo Instituto.

2 Texto adaptado de la monografía de graduación en Geografía titulada “A (re) configuração do espaço do bairro de Campo Grande no Rio de Janeiro: o desenvolvimento do subcentro comercial e a ação da indústria imobiliária”, defendida en noviembre de 2011 en la UFF, Niterói - RJ.

espacios que pueden ser incorporados y una demanda de consumo creciente. Por eso, las políticas habitacionales y la inversión del sector inmobiliario en la región se están multiplicando. Los dos procesos ocurren simultáneamente y/o asociadamente, siendo que, con el fin de abaratar el costo de las viviendas populares, ellas son construidas en los locales más alejados, trayendo a la luz problemas sociales y limitaciones urbanas.

Las constantes transformaciones provocadas por el Estado y por la industria de la construcción civil llevan al cuestionamiento de la ocupación del espacio intraurbano resultante de la acción de diversos agentes que lo consumen y lo modifican. La segregación socioespacial, concretizada a través de emprendimientos dirigidos a la clase media y de conjuntos habitacionales que intentan suplir el déficit habitacional de la ciudad, pasó a caracterizar la ocupación del suelo en Campo Grande y es el punto principal del artículo.

## **Breve caracterización del barrio**

Campo Grande se localiza en la Zona Oeste de Río de Janeiro y abriga una población de 328.370 habitantes (IBGE, 2010), siendo el barrio más poblado de la ciudad. Además, presenta un área de grandes extensiones, con 11.912,53 hectáreas, que acoge un paisaje natural privilegiado: el Parque Estatal de Pedra Branca y el Parque Municipal de Serra do Gericinó-Mendanha (Figura N° 1).

Uno de los factores más significativos para la densificación de la región se debe al desarrollo de la malla vial de la ciudad en los años cincuenta. Las obras viales se caracterizan por potencializar, además del flujo de personas y mercaderías, la creación de nuevos espacios para la Vivienda, Comercio y Servicios, Configurándose Como Inductora al Avance de Capital (Carlos et al., 2011). La Avenida Brasil y la antigua Carretera Río-São Paulo tuvieron un papel importante en la ocupación del barrio, que conteniendo ejes viales considerados estructurales del municipio, articulan las conexiones del entorno con otras porciones de la ciudad y de los municipios vecinos.



militar en Brasil, en agosto de 1964, fue creado el Programa Nacional de Vivienda y el Sistema Financiero de la Vivienda (SFH, por sus siglas en portugués), siendo el Banco Nacional de la Vivienda (BNH, por sus siglas en portugués) el gestor de ese aparataje. Algunos de los objetivos eran difundir la casa propia para las clases populares con la reducción del precio de la vivienda, mejorar el estándar habitacional, eliminar las favelas, además de financiar obras de saneamiento. El programa atendía a tres franjas del mercado: popular, económico y medio. En los dos primeros, el Estado trabajaba junto con el sector privado en la construcción de viviendas, las cuales, a su vez, eran financiadas por el FGTS – Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio. En la última franja de mercado, el Estado actuaba solo como regulador, y las empresas privadas eran los principales agentes de promoción e inversión, utilizando el ahorro como forma de financiamiento (Bienenstein, 2001).

En este ámbito, fue obtenida la información de cuatro conjuntos habitacionales implantados por la Compañía Estatal de Vivienda de Río de Janeiro (CEHAB, por sus siglas en portugués) en Campo Grande e intermediaciones<sup>3</sup>, fuera del tejido consolidado, de forma dispersa y fragmentada. En total eran aproximadamente mil noventa nuevas viviendas. Por lo tanto, estos programas habitacionales se caracterizaron como motivadores del avance de la mancha urbana, debido a la construcción de nuevas viviendas en áreas periféricas todavía vacías.

Al final de los años sesenta, el cuadro de los beneficiados por el programa del gobierno era contradictorio, ya que las clases media y alta fueron las que más adquirieron casa propia, mientras que la clase popular fue impedida con pocas opciones de vivienda y dificultad de cumplir con la deuda. El incumplimiento se debía a factores como el plan de reajustar el saldo adeudado, que era mayor que el reajuste del salario mínimo, la poca infraestructura de los locales que no estimu-

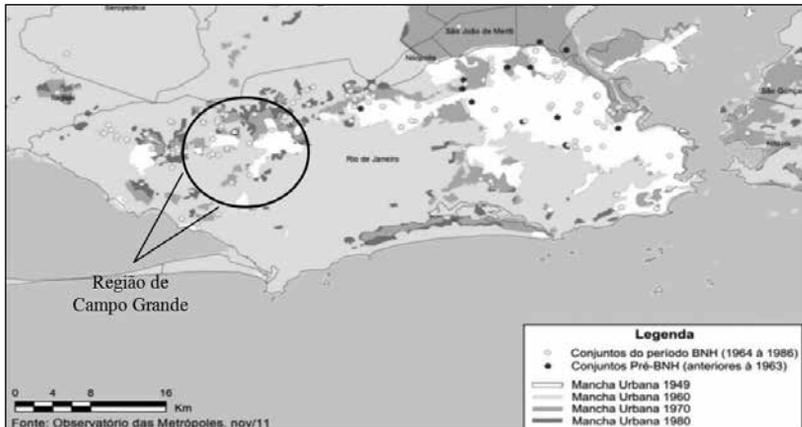
---

3 En la Estrada da Boa Esperança en Inhoaíba, Estrada Guandu do Sena en Campo Grande, Estrada do Engenho en Bangu y Avenida João XXIII en Santa Cruz (disponible en [emilioibrahim.eng.br/d\\_3-82\\_4conjresidencial.shtml](http://emilioibrahim.eng.br/d_3-82_4conjresidencial.shtml)). Acceso el 17 de junio de 2011).

laba los esfuerzos para mantener las prestaciones, la mala calidad de las viviendas, entre otros (Bienenstein, 2001).

Para revertir esta constatación y eliminar el déficit de la vivienda, en 1973, fueron creados otros programas. Además de eso, en el intento de reducir el costo final de las casas, la búsqueda de terrenos baratos incentivaba su localización en la periferia (Figura 2). Sin embargo, la distancia del centro y la precaria infraestructura generaban otros gastos para atender la demanda por servicios básicos, como agua, alcantarillado, educación, salud y transporte (Bienenstein, 2001). La intervención selectiva del Estado en la distribución de las inversiones urbanas puede ser reconocida como un incentivo al patrón periférico de crecimiento, ya que, la construcción de viviendas aisladas de la malla urbana crea nuevas direcciones para la expansión, aunque la infraestructura no sea la más adecuada. Citando a Villaça (2001), se concluye que, habiendo garantizado el mínimo de accesibilidad, ella se sobrepone a la necesidad de infraestructura.

Figura Nº 2  
Distribución espacial de los conjuntos habitacionales construidos hasta 1986 sobre las manchas urbanas



Fuente: Observatório das Metrôpoles, 2011.

Según Ribeiro & Lago (1994), el patrón socioeconómico de ocupación de la ciudad en el década de setenta ya era segregadora, la

Zona Oeste y algunas áreas del suburbio recibieron migrantes mayoritariamente pobres, mientras que las Zonas Sur y Norte una población socialmente heterogénea. En resumen, el modelo de crecimiento urbano brasileño propició la segregación de las clases populares en las extensas y precarias periferias, limitándoles el acceso a la casa propia, principalmente en la forma de parcelación.

A partir de los años ochenta, pasa a haber una reconfiguración de la producción espacial en la ciudad de Río de Janeiro, habiendo sido afectada por la crisis de la misma década (Lago, 2000). La pérdida de poder adquisitivo, junto a la disminución de las alternativas de vivienda con el fin del BNH en 1986, y a la valorización de determinadas áreas de la periferia, incentivaron la densificación en dirección a las fronteras de la metrópoli, donde el valor de la tierra era menor. En efecto, en los años 1980 la población de la Zona Oeste creció 27,2% (Rio de Janeiro, 2000). Esta década promulga, por lo tanto, la contracción del acceso a la casa propia por medio de las parcelaciones y de los programas de vivienda para la población pobre, que pasará a dividir el espacio con otras clases sociales. Como consecuencia de este agotamiento de crecimiento urbano periférico, hubo la difusión de favelas (Ribeiro & Lago, 1994).

Se inicia, así, una tendencia a la diversificación socioeconómica de las áreas de la periferia. La diversidad de clases ahora produce nuevas formas de segregación de la clase media en contraposición al movimiento de estructuración núcleo-periferia prevaleciente en las décadas anteriores. La estructura espacial se hace más compleja. La búsqueda para fines de vivienda ya no respeta la demanda tradicional de terrenos para la autoconstrucción, donde había la explotación de un capital inmobiliario no institucionalizado o conjuntos habitacionales patrocinados por el poder público, como se observó hasta la década de 1980. Como consecuencia de estos acontecimientos, el sector inmobiliario fue inducido a invertir fuertemente en estos locales. De esta manera, edificios multifamiliares, condominios residenciales y parcelaciones legalizadas se presentaron como una gran inversión por parte del mercado inmobiliario formal. Hubo, por lo tanto, en la década de 90 una enorme disminución en la producción de lotes, 1/6 de la producida en los años cincuenta (Ribeiro & Lago, 1994). Concomitantemente a este nuevo patrón, surge el *West Shop-*

ping en 1997, lo que aumentó la dinámica económica del barrio y valorizó el precio del suelo.

Será posible notar en las siguientes líneas que la dinámica inmobiliaria trabaja por la producción de inmuebles para las familias de mayor renta, atrayéndolas a áreas donde su lucro es garantizado por la transformación de su uso (Conway & Brown, 1980). Se produce así, un ciclo de atracción: la llegada de la clase media resulta en un nuevo mercado y en la ampliación de la mancha urbana, que atrae el capital inmobiliario y seduce nuevamente a la clase media a través de las nuevas construcciones valorizadas del suelo.

## **La intensificación de la producción de vivienda en los años 1990**

En la década de noventa, la Zona Oeste obtuvo un gran crecimiento demográfico, sobre el 10%, y Campo Grande creció 22% su población (Rio de Janeiro, 2004). Las oportunidades para la clase media, con mayor poder adquisitivo y capacidad de endeudamiento, en esta región, permitieron transformaciones en la producción de la vivienda. Siendo así, el aumento de la diversidad social puede generar un nuevo mercado inmobiliario no integrado a la vecindad y también la llegada de servicios especializados para esa nueva clase (Lago, 2007).

En 1992, Campo Grande concentró 71,4% de las unidades residenciales lanzadas en la Zona Oeste, representando 33% del municipio (ADEMI, 2000). Ya el Censo de 2000 apuntó que, de 1996 a 2000, la tasa de crecimiento fue de 10,6%, mientras la del municipio fue de 5,2%. Se percibe también que la llegada del *West Shopping* contribuyó a la densificación de la población. En los años 2000 los lanzamientos inmobiliarios sufrieron un *boom*, contabilizando casi dos mil quinientas nuevas unidades de vivienda, representando 53,4% de toda la Zona Oeste (Macedo, 2002). Vale resaltar que el sector inmobiliario encontró condiciones favorables a su producción en vista de que también la región presentaba ya una infraestructura consolidada y muchas áreas propensas para densificar

Dando seguimiento, en 2008, Campo Grande ocupó el tercer lugar en el ranking de lanzamientos inmobiliarios en la ciudad (10%), perdiendo solamente para la Barra da Tijuca (39%) y Jacarépaguá (19%)<sup>4</sup>. Ya en 2009, reunió el mayor número de inmuebles nuevos, aproximadamente dos mil seiscientos viviendas, superando a Barra da Tijuca<sup>5</sup>. En 2010, el aumento del sector inmobiliario en Campo Grande fue del 25,5%, con cerca de once mil nuevas unidades habitacionales<sup>6</sup>.

Por los factores expuestos hasta el momento, es posible notar la reconfiguración socioespacial que viene sufriendo el barrio principalmente por las intervenciones del capital inmobiliario.

Estos son algunos de los emprendimientos multifamiliares recientemente construidos o en construcción: *Atlantis Park*, *Premium Maiori Residencial*, Jardim Europa, *ECOWAY: mi mundo*, entre otros. Estos condominios están localizados cerca a las vías con fácil acceso al subcentro del barrio y al centro de la ciudad. Vale resaltar el Jardim Europa, que se destaca por el alto estándar de sus inmuebles, donde el más barato presenta un valor más elevado que algunos departamentos en la Barra da Tijuca, barrio conocidamente de clase media y alta (Figura 3). También hay una producción de condominios cerrados y casas unifamiliares de estándar medio/alto.

Junto con la ola de nuevos emprendimientos para clase media/alta, políticas de vivienda popular han estado presentes desde 2009, cuando surgió el Programa de Viviendas Mi Casa, Mi Vida (MCMV, por sus siglas en portugués), fue la primera política de vivienda a gran escala después del cierre del BNH. La propuesta preveía incentivar la inversión privada en la producción inmobiliaria de baja renta, con la ayuda financiera del gobierno federal, para garantizar la obtención de casa propia a las clases sociales desfavorecidas (Fix & Arantes, s.d.).

4 Disponible en <ademi.webtexto.com.br/article.php3?id\_article=29575>. Acceso el 3 de junio de 2011.

5 Disponible en <globo.globo.com/economia/morarbem/mat/2010/01/19/campo-grande-concentrou-maior-numero-de-lancamentos-residenciais-em-2009-segundo-pesquisa-da-ademi-915560887.asp>. Acceso el 3 de junio de 2011.

6 Disponible en <g1.globo.com/rio-de-janeiro/parceiro-rj/noticia/2011/05/parceiros-do-rj-mostram-crescimento-imobiliario-em-campo-grande.html>. Acceso el 20 de julio de 2011.

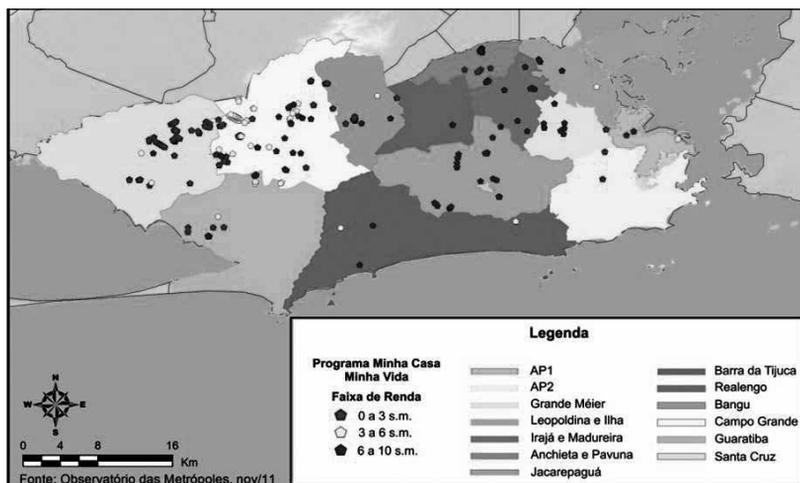
Figura Nº 3  
Jardim Europa



Fuente: (<http://jardim-europa.imoveisrj.cim.br/campo-grande/>). Acceso el 28 de septiembre de 2011.

El programa mantiene, sin embargo, una característica común con los anteriores, al paso que restringe las opciones de vivienda a los locales periféricos, que ofrecen infraestructura urbana limitada, tales como precariedad de transporte, carencia de servicios públicos básicos, movilidad limitada, entre otros. Si antes Campo Grande era el local de concentración de la producción habitacional popular, ahora, debido a su centralidad y desarrollo, son los barrios alrededor los que se convirtieron en blancos del MCMV, una vez que la asociación entre el gobierno y el sector privado lleva a este último a buscar terrenos baratos para garantizar el lucro. Una vez más, el Estado trabaja con agentes privados y conduce el crecimiento de la ciudad en dirección a las áreas ambientalmente frágiles y estructuralmente precarias (Figura 4).

Figura N° 4  
Distribución espacial de la oferta habitacional del Programa MCMV  
entre 2009 y abril de 2011 por las Regiones Administrativas / RA's



Fuente: SMH, 2011 y Observatório das Metrôpoles, 2011.

Se observa que los emprendimientos direccionados a las franjas de renta más bajas (de 0 a 3 salarios mínimos-s.m.) están concentrados en la Zona Oeste, principalmente en Santa Cruz. En el contexto del local estudiado, se percibe que la parte central de la Región Administrativa, donde se localiza el barrio Campo Grande, sin embargo, ofrece especialmente opciones de vivienda a las franjas de renta de 3 a 10 s.m. Es solamente en las áreas fronterizas, donde se encuentran los barrios Santíssimo, Senador Vasconcelos, Inhoaíba y Cosmos donde es posible identificar viviendas para las clases sociales de bajo poder adquisitivo. (Figura 5). Para hacerse una idea, hasta 2011, de los aproximados seiscientos emprendimientos financiados o entregados por el MCMV, noventa se concentraban en la Zona Norte (6 a 10 s.m.), veintiséis en el centro (3 a 6 s.m.), y cuatrocientos noventa en la Zona Oeste (SMU, 2011).

Es pertinente afirmar que el crecimiento urbano ha sido patrocinado por dos vertientes, primeramente por el Estado, con la apertura en el pasado de grandes ejes viales y la construcción de conjuntos habitacionales y, actualmente, con programas de vivienda y financiamiento. Paralelamente, se ve la acción del capital privado, con el crecimiento de posibilidades de vivienda y comercio.

Figura Nº 5  
Condominio Residencial para las franjas de 0 a 3 s.m. en Cosmos



Fuente: Priscilla Fonseca-septiembre, 2011.

Otro factor que contribuyó a la densificación de Campo Grande es el medio ambiente favorable. De acuerdo con Villaça “los atractivos del sitio natural han contribuido [como] importante factor de atracción de la expansión urbana” (2001: 107). El barrio cuenta con 26% de área verde en relación a su extensión total (SMAC, 2001), significando una condición favorable para atraer una población en busca de calidad de vida, como corrobora Lefebvre (2008). Estos privilegios, como la calidad del aire, la cercanía con la naturaleza y la tranquilidad son aprovechados como fuentes lucrativas para el mercado inmobiliario. El verde presente en toda la región cercada por la Sierra Mendanha y por el Pico da Pedra Branca (Figura 6 y 7) es de gran potencial para el turismo ecológico. Cabe recalcar, que el Maciço da Pedra Branca se ha convertido en un incremento de valor a los inmuebles cercanos a él, donde están siendo construidos la mayor parte de los condominios cerrados.

La suma de las estrategias públicas y privadas configura un territorio segregado, a partir de ejes principales de acceso y prácticas como la producción de *shoppings centers*, condominios cerrados y conjuntos habitacionales, situados distantes del centro principal, creando o consolidando, así, centralidades (Corrêa, 1999). En síntesis, se percibe que ciudades muy dinámicas, después de conocer niveles de saturación en sus áreas centrales, experimentan el alargamiento de las periferias.

Figura N° 6 y 7  
Picos da Pedra Branca y Serra Gericinó-Mendanha vistos del subcentro



Fuente: <www.flickr.com/photos/suleroy\_brasil/2284607761> y <www.flickr.com/photos/suleroy\_brasil/2293116430>. Accesos el 10 de junio de 2011.

El estado actual de Campo Grande corresponde a la misma lógica que lo categoriza como local periférico de la ciudad, los nuevos emprendimientos contribuyen para la división económica y social del espacio. Se ratifica la valorización de la tierra en algunas localidades y la exclusión de los menos abastecidos, que han sido *empujados* en dirección a barrios carentes. Además, la propia extensión del barrio favorece divisiones internas de su población, propiciando simultáneamente la posibilidad de diferentes niveles de valorización inmobiliaria, favelas y parcelaciones irregulares, muy carentes en estructura urbana. El confort y calidad interfieren en el precio de la tierra, que está relacionado a la accesibilidad y a las amenidades, de manera que el pobre acaba por ser excluido de la posibilidad de mejores viviendas y calidad de vida (Corrêa, 1979).

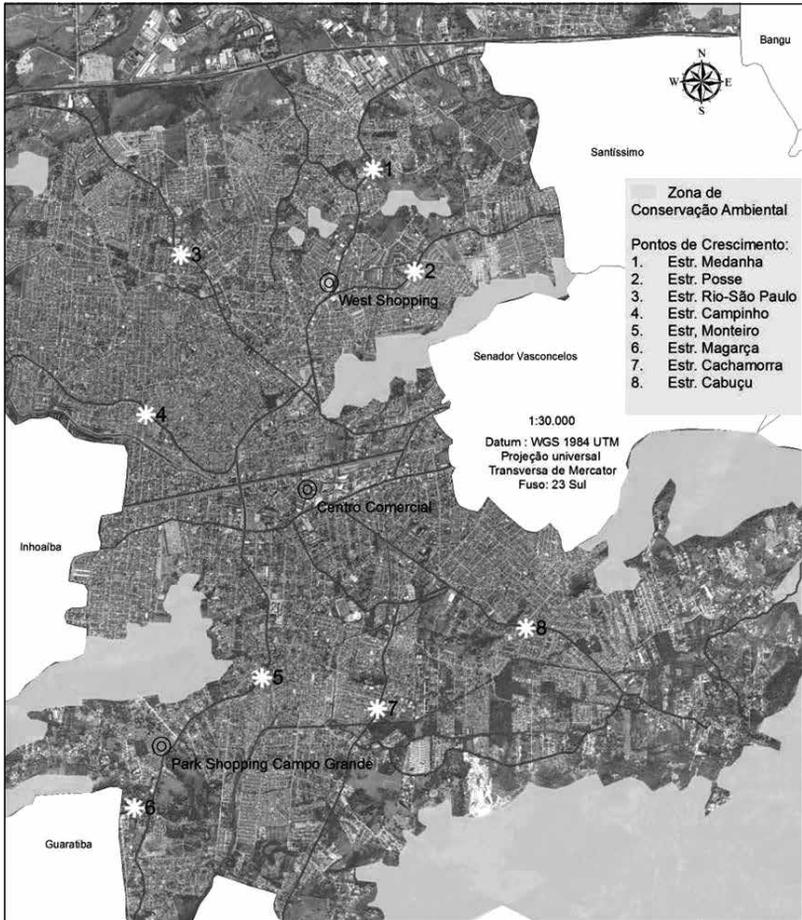
Aunque el reciente crecimiento económico e inmobiliario de Campo Grande no excluye, problemas vinculados al hecho de estar inserido en una región periférica de la ciudad, con infraestructura inadecuada, demanda creciente y escasa inversión planificada del poder público. Para Lefebvre (2008), las centralidades urbanas están llenas de rupturas y continuidades, diferencias e identificaciones.

## Puntos de crecimiento de Campo Grande

A manera de conclusión, es importante analizar la distribución de la producción habitacional en Campo Grande, con el fin de obser-

var los locales más valorizados y si hay una heterogeneidad social. A partir de eso, fue elaborado un mapa con los vectores de crecimiento del barrio (Figura 8).

Figura N° 8  
Puntos de Crecimiento de la Producción Habitacional  
y Zonas de Conservación Ambiental



Fuente: *Google Earth*, acceso el 8 de septiembre de 2011. Elaborado por la autora, 2011.

En la Estrada do Mendanha (punto 1) predominan actualmente la construcción de edificios, en menor proporción, la venta de terrenos y además un incremento habitacional en constante crecimiento de condominios cerrados de alto estándar, que ahí se encuentra. Por otro lado, un conjunto habitacional fue implantado bien cerca a esta vía, y la proximidad con la favela más grande del barrio, Carobinha, contribuye a la configuración social mixta de esta localidad.

En la Estrada da Posse (punto 2), hay mayor concentración de unifamiliares, estas principalmente debido a la venta de lotes. Algunos edificios comenzaron a hacer parte del paisaje pero todavía están en fase de construcción. También se encuentran en esta vía conjuntos habitacionales para la clase popular, concluyendo así, la presencia de una población socialmente heterogénea.

La Estrada Rio-São Paulo (punto 3) entró al mercado inmobiliario con la construcción, hace aproximadamente nueve años, de casas unifamiliares y adosadas. Actualmente, sin embargo, se verifica la implantación de conjuntos habitacionales y edificios multifamiliares, lo que también forma una población socialmente mixta.

La Estrada do Campinho (punto 4) representa básicamente la implantación de conjuntos habitacionales a través de políticas públicas del BNH, su proximidad con el barrio de Inhoaíba, donde habita una población de baja renta, dibuja una identidad social popular. Es bien probable que esta sea una de las porciones más carentes del barrio.

Los puntos 5, 6 y 7 (Estradas do Monteiro, Magarça y Cachamorra) revelan un paisaje similar, con la construcción de edificios multifamiliares o condominios con casas adosadas, todos dirigidos a la clase media, caracterizando una camada social más homogénea. Está claro que hay muchas excepciones y carencias en varias partes cercanas, sin embargo, esta producción habitacional contribuye a una mejoría en la infraestructura. Cabe resaltar que en esta porción del barrio fue inaugurado el *Park Shopping Campo Grande*<sup>7</sup>, que se caracteriza por ser uno de los *shoppings* más grandes de Brasil.

---

7 Disponible en <[www.parkshoppingcampogrande.com.br](http://www.parkshoppingcampogrande.com.br)> Acceso el 29 de mayo de 2012.

Por último, el punto 8 (Estrada do Cabuçu) revela una tendencia para los años posteriores. Su proximidad con uno de los paisajes naturales más bonitos del barrio, el Maciço da Pedra Branca, ha configurado la región por el crecimiento de los condominios cerrados de alto estándar. Si en el pasado reciente, la falta de infraestructura, la presencia de una población carente y la distancia al subcentro caracterizaban la región, ahora una clase diferenciada, con nuevas exigencias, evidencia la heterogeneidad social.

Campo Grande se caracteriza, por lo tanto, por la complejidad habitacional y social que lo ha transformado en un barrio con innumerables posibilidades para la población media carioca. La industria inmobiliaria hace evidente esta realidad, en una ciudad donde los espacios están cada vez más escasos y la violencia impone el miedo a ciertas regiones. Campo Grande todavía guarda consigo ricos paisajes naturales, espacios por densificar, una relativa seguridad y una infraestructura bien desarrollada, diferenciada del entorno.

A pesar de la aproximación de clases sociales diferenciadas en el barrio debido a su proceso de crecimiento urbano, es posible notar, conforme fue ilustrado en la Figura 4, que la población de baja renta ya ha sido empujada a las áreas todavía más distantes, con infraestructura inadecuada a la demanda que será exigida, como estrategia para dirimir costos públicos. De acuerdo con la Figura 8, las clases sociales más pudientes están ocupando las regiones con mejor infraestructura, cercanas a los *shoppings*, subcentro y vías de acceso rápido, y con eso aumentan también el precio de la tierra.

## **Consideraciones finales**

Es posible percibir que la dinámica de la producción habitacional se ha venido intensificando progresivamente para transformar Campo Grande en un nuevo espacio de expansión de la urbe carioca principalmente para la clase media.

En relación a la producción inmobiliaria en el barrio, se hizo evidente que, a pesar del avance de las opciones de vivienda para la clase media, lanzamientos de conjuntos habitacionales compleji-

zan la dinámica espacial interna. Además, la propia diversidad de las composiciones habitacionales revela una aproximación de distintas clases sociales, como en el caso de Estrada da Posse y de Estrada do Cabuçu, donde están presentes tanto la población de baja renta, en conjuntos habitacionales o parcelaciones precarias, como la clase media, en casas, edificios o condominios cerrados. Sin embargo es factible inferir que a lo largo de los años habrá una segregación socioespacial más evidente, caso la expulsión de las clases sociales de menor poder adquisitivo en Campo Grande continúe intensa y/o las opciones habitacionales a ellas ofrecidas permanezcan concentradas en barrios carentes. En este sentido, los mapas pudieron revelar que el barrio en cuestión ha abrigado recientemente a la clase media al mismo tiempo en que las políticas habitacionales han trabajado para ratificar la producción habitacional excluyente.

Así, la intensificación de desigualdades socioespaciales de valorización señaladas por el capital inmobiliario, genera imposibilidades de vivienda a los más pobres, que son mayoría en la región, y trae al contexto interno la misma segregación enfrentada por el barrio en el municipio, donde la falta de planificación adecuada hace evidente las limitaciones en varios aspectos, tales como la insuficiencia de equipamientos urbanos y el crecimiento desordenado. Mientras tanto, los barrios vecinos y algunos municipios cercanos, muñidos de condiciones urbanas todavía peores, pasan a depender cada vez más de los servicios encontrados en Campo Grande.

Se espera que el trabajo genere nuevas inconformidades y sirva como contribución para investigaciones dirigidas a la cuestión urbana metropolitana y su proceso de segregación socioespacial, especialmente en áreas ya periféricas de la ciudad.

## Referencias

- ABREU, Maurício de Almeida. (2006). *Evolução Urbana no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPP.
- ADEMI. (2000). Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário. Versión eletrónica disponible en: [www.ademi.webtexto.com.br/index.php3](http://www.ademi.webtexto.com.br/index.php3) (visitada el 4 de marzo de 2011).

- BIENENSTEIN, Regina. (2001) “Produção da Habitação Popular no Brasil: algumas notas. Redesenho urbanístico e participação social em processos de regularização fundiária”. Tese de Doutorado. São Paulo: FAU USP.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri, Marcelo Lopes de SOUZA e Maria Encarnação Beltrão SPÓSITO (orgs.). (2011). *A Produção do Espaço Urbano: Agentes e Processos, Escalas e Desafios*. São Paulo: Contexto.
- CONWAY e BROWN. (1980) “Intraurban Relocation and Structure: Low-Income Migrants”. Em *Latin American Research Review*, v. 15, n. 3.
- CORRÊA, Roberto Lobato. (1999). *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 4ª ed.
- \_\_\_\_\_. (1979). “Processos Espaciais e a Cidade”. Em *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, ano 41, n.3.
- FIX, Mariana & Pedro Fiori ARANTES. (s.d.). *Minha casa, minha vida*.
- IBGE. (2000). *Censo Demográfico*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- LAGO, Luciana Corrêa do. (2007). “Trabalho, Moradia e (I)Mobilidade Espacial na Metrópole do Rio de Janeiro”. Em *Cadernos Metrópole*, n.18.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Desigualdades e Segregação na Metrópole: o Rio de Janeiro em tempo de crise*. Rio de Janeiro: Revan: Fase.
- LEFEBVRE, Henri. (2008). *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro.
- MACEDO, Andréia Pereira de. (2002). “Produção Imobiliária e Segregação na Periferia do Rio de Janeiro: o Bairro de Campo Grande”. 156 p. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e Luciana Corrêa do LAGO. (1994). *Reestruturação das Grandes Cidades Brasileiras*. Rio de Janeiro: IPPUR.
- RIO DE JANEIRO. (2011). SMH. Secretaria Municipal de Habitação. Versión eletrónica disponible en: <[www.rio.rj.gov.br/web/smh/listaconteudo?search-type=assunto&p\\_1\\_id=94300&assunto=saude&page=13](http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/listaconteudo?search-type=assunto&p_1_id=94300&assunto=saude&page=13)> (visitada el 23 de septiembre de 2011).
- \_\_\_\_\_. (2004). IPP. Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. Versión eletrónica disponible en: [portalgeo.rio.rj.gov.br/indice/flanali.asp?codaut=678&aut=INSTITUTO%20MUNICIPAL%20DE%20URBANISMO%20PEREIRA%20PASSOS%20-%20IPP/DIG](http://portalgeo.rio.rj.gov.br/indice/flanali.asp?codaut=678&aut=INSTITUTO%20MUNICIPAL%20DE%20URBANISMO%20PEREIRA%20PASSOS%20-%20IPP/DIG) (visitada el 21 de noviembre de 2010).
- \_\_\_\_\_. (2001). SMAC. Secretaria Municipal do Meio Ambiente. Versión eletrónica disponible en: [www0.rio.rj.gov.br/smac](http://www0.rio.rj.gov.br/smac) (visitada el 28 de septiembre de 2011).
- \_\_\_\_\_. (2000). *Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro de 1998*. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (1996). *Diagnóstico Global: PEU Campo Grande*. Secretaria Municipal de Urbanismo.
- \_\_\_\_\_. (2011) SMU. Secretaria Municipal de Urbanismo. Versión eletrónica disponible en: [www.rio.rj.gov.br/web/smu/exibeconteudo?article-id=139342](http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/exibeconteudo?article-id=139342) (visitada el 20 de septiembre de 2011).

- SOARES, Maria Therezinha de Segadas. (1990). “A integração do recôncavo da Guanabara na Área Metropolitana do Grande Rio de Janeiro”. Em SOARES, Maria Therezinha de Segadas e Lysia M. C. BERNADES (orgs.). *Rio de Janeiro: Cidade e Região*. Biblioteca Carioca.
- \_\_\_\_\_. (1965). “Fisionomia e Estrutura do Rio de Janeiro”. Em *Revista Brasileira de Geografia*, n.3.
- VILLAÇA, Flávio. (2001). *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. São Paulo: Estudio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute.

# Fracturas sociales y casas clonadas –efectos de la mercantilización del suelo–

---

Magela Cabrera Arias<sup>1</sup>

## Introducción

Incuestionablemente la acelerada urbanización sumada a la extensión de la democracia en el mundo ha favorecido una permanente lucha de los ciudadanos en defensa de sus derechos, y una fuerte demanda por apropiados servicios de educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos mínimos (Wallerstein, 2002).

La vivienda adecuada fue reconocida desde 1948 como un derecho humano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Panamá así lo reconoce en la Constitución Política, en el artículo N°117 que obliga al Estado a impulsar una política nacional de vivienda para garantizar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso. Lo anterior evidencia la voluntad política del Estado para actuar defendiendo el

---

1 Arquitecta, Doctoranda en la Sociedad de la Información y el Conocimiento por la Universitat Oberta de Catalunya; Diploma de Altos Estudios en Desarrollo Humano y Gobernabilidad, Maestría en Desarrollo del Sector Marítimo, Especialista en Vivienda Social, Catedrática titular en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Panamá, investigadora asociada del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) Justo Arosemena.

respeto a los derechos humanos; no obstante la ejecución plena del derecho a la vivienda es aún un gran desafío.

Además, es preciso recordar que la vivienda es también un producto económico y consecuentemente es una mercancía que se comercializa en el mercado y está sujeta a sus reglas, en las que la capacidad de compra de los futuros usuarios es determinante (Perdomo, 2012).

En Panamá el presupuesto estatal vinculado a «reducir el déficit habitacional» de los sectores populares está orientado a desarrollar programas basados en subsidios estatales y a «generar condiciones para incentivar la inversión privada en el sector habitacional prioritario I» (MIVIOT programas de vivienda).

Lo anterior ha estimulado la construcción en las periferias de suburbios con viviendas de superficies exiguas, precariedad del espacio público, fragmentación del tejido social destinadas a los sectores populares, lo que los condena al círculo vicioso de la pobreza y la marginalidad (Smolka, 2003).

Los subsidios estatales bajo la figura de apoyo a los pobladores (la demanda) en realidad son subsidios a la oferta (promotores y constructores) que facilitan la adquisición de hipotecas inmobiliarias con las que se pagan por 25 o 30 años viviendas construidas sin estándares urbanísticos aceptables, en hábitats que entorpecen la sostenibilidad social y ambiental, amén de dificultar las relaciones de gobernabilidad urbana y de desconocer el Derecho a la Ciudad de sus ocupantes.

Se intenta aquí mostrar la lógica perversa de tales programas y proponer algunas formas de enfrentar los desafíos que tienen las clases populares para satisfacer las necesidades de esparcimiento, movilización, cultura y educación, potenciando aspectos vitales tales como la identidad y el sentido de pertenencia a la comunidad (Carrión Mena, 2010) y, de impedir la construcción sobre tierras ambientalmente inestables que aumentan la vulnerabilidad de la población.

## **Aspectos teóricos y conceptuales**

Rescatar algunos conceptos permite enriquecer el análisis y dar cuenta de las diferentes dimensiones vinculadas a la producción de la vivienda.

Así, resulta adecuado abordar las nociones de vivienda y hábitat enmarcadas en el Derecho a la Ciudad (Coalición Internacional para el Hábitat HIC) lo que permite tener una visión holística con base a sus principios fundamentales:

1. Ejercicio pleno de la ciudadanía asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia, así como el pleno respeto a la producción y gestión social del hábitat.
2. Gestión democrática de la ciudad entendida como la participación de la sociedad en el planeamiento y gobierno de las ciudades, priorizando la autonomía municipal y a las organizaciones populares.
3. Función social de la propiedad y de la ciudad, entendida como la prevalencia en la formulación e implementación de las políticas urbanas, del interés común sobre el derecho individual de propiedad que implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano (HIC, principios).

Asimismo, pareciera adecuado recordar los análisis de algunos estudiosos de la vivienda. Uno de ellos sostiene que no debe limitarse a entenderla como un simple refugio físico sino que más bien como el resultado de un proceso, de una relación social (institución) que define quién, cómo, cuándo y dónde se accede y ocupa un espacio de residencia. Esta relación social precisa, además, los atributos requeridos para que ese espacio satisfaga necesidades esenciales, tales como: descansar, dormir, permanecer y otras (Turner, 1977).

Otra perspectiva crítica incluye condiciones para considerar la vivienda como adecuada, relativas a aspectos de habitabilidad –solidez, superficie mínima, servicios básicos: energía eléctrica, drenaje y agua potable, asoleamiento y ventilación apropiada–, acceso a áreas verdes y recreativas y servicios de educación y salud (Pradilla, 1983).

Con esta visión concuerda Rolnik (2009) quien afirma que el derecho a la vivienda implica el derecho a un nivel de vida adecuado. Ello significa que abarca aspectos tales como: seguridad jurídica en la tenencia; acceso a servicios como energía eléctrica y recogida de basura; acceso a bienes ambientales, tales como tierra y agua y a un medio ambiente equilibrado; vivienda a un precio accesible o con

subsidios o financiaciones que garanticen costes compatibles con los niveles de ingresos; buenas condiciones de habitabilidad, respetando no solo un tamaño mínimo, sino también con protección frente al frío, calor, lluvia, viento u otras amenazas a la salud, riesgos estructurales y sensibilidad a enfermedades; acceso preferente a la vivienda para grupos en situación de vulnerabilidad; ubicación adecuada con acceso a médicos y hospitales, escuelas, guarderías y transporte; y, adecuación cultural, lo que implica ser construida con materiales, estructuras y disposición espacial que viabilicen la expresión cultural y la diversidad de los distintos individuos y grupos que la habitan.

Esta concepción de vivienda desde una perspectiva integral permite interpretar las políticas habitacionales como el resultado de relaciones complejas y conflictivas entre actores, incluido el Estado (Yujnosvsky, 1984); e introduce el tema de la vivienda y de su entorno como parte del medio ambiente.

En relación con lo anterior, es pertinente recordar la Declaración de Fribourg sobre Derechos Culturales<sup>2</sup> que expone la importancia del acceso a los derechos culturales en la prevención de la violencia, así como el valor de la educación, la diversidad y la identidad cultural. Además, resalta la responsabilidad de los actores públicos de integrar los derechos culturales en sus legislaciones.

La UNESCO por su parte, enfatiza la importancia del vínculo entre cultura y desarrollo con base al argumento de que la cultura es una herramienta esencial para la generación de bienestar y sostenibilidad para la ciudadanía y las ciudades.

En cuanto a la naturaleza de las políticas públicas de vivienda, se señala que muchas no se dirigen a mitigar el déficit habitacional, sino más bien a estimular e impulsar el desarrollo de las empresas constructoras, favoreciendo los intereses inmobiliarios (Nuñez, Pradilla y Schteingart, 1982).

Por otra parte, las ventajas de localización y acceso a servicios no están equitativamente distribuidas entre todos los terrenos, así

---

2 El lanzamiento de la Declaración tuvo lugar el 7 de mayo de 2007 en la Universidad de Fribourg y el día siguiente, 8 de mayo de 2007, en el Palais des Nations de Ginebra.

unos obtienen los beneficios y otros reciben las cargas. Asimismo el mercado inmobiliario puede regularse con diversos mecanismos tales como un impuesto predial significativo al suelo vacante, lo que reduciría la retención especulativa de terrenos, y con la obligatoriedad de asumir el costo de las infraestructuras (Morales, 2007).

Asimismo es determinante considerar que existen factores que pueden incidir en la demanda aumentando los precios del suelo, tales como el subsidio a los compradores de viviendas o de suelo, el cual puede estar oculto en los créditos para adquirir inmuebles. Estos subsidios inciden fuertemente en la composición del precio y su efecto es que una parte significativa del subsidio a la mercancía se traduce en incremento del precio de la componente escasa. Ello está ligado a qué tan generalizada sea la aplicación del subsidio y a su permanencia en el mercado (Morales, 2007).

«Mientras más generalizado y más permanente haya sido el subsidio, mayor la probabilidad de que los propietarios del suelo hayan ajustado su expectativa hacia el alza y mayor habrá sido la traducción del subsidio en simple aumento del precio del suelo. El resultado es que el subsidio no mejoró la posibilidad del adquirente de comprar una mejor mercancía en el mercado, sino de adquirir la misma mercancía pero a un precio mayor» (Morales, 2007:10)

La construcción de viviendas en zonas desconectadas de la ciudad y sin la suficiente infraestructura y equipamiento con base solamente al precio del suelo, confirma que ello es el resultado de decisiones políticas dirigidas primordialmente a estimular la industria de la construcción, sin considerar que las repercusiones de localizar vivienda popular sin espacio público, que favorezca la sociabilidad, tiene consecuencias psicosociales y repercusiones en los procesos de apropiación del hábitat.

El análisis de la situación de la vivienda en Panamá, a partir de la experiencia habitacional chilena permite reconocer algunas similitudes. Por ejemplo, se sabe que las políticas son exitosas como mecanismos de financiamiento de la vivienda, sin embargo acarrear serios problemas vinculados con los efectos urbanos y las secuelas sobre las familias que incluyen segregación, fragmentación, inseguridad, difícil convivencia y hacinamiento (Rodríguez y Sungrayes, 2004).

## **Más mercado menos estado**

Podría decirse que Panamá reúne la visión de tres ciudades en una; la primera fundada en 1519 por Pedro Arias Dávila, compacta y claramente estructurada donde el espacio público era el eje y el corazón de la ciudad –la zona del Casco Antiguo–. La segunda, caracterizada por la especulación y la densidad en altura –zonas como Punta Pacífica y Punta Paitilla–. Y la del anti urbanismo representada por la ciudad horizontal en las periferias y claramente desarticulada del casco urbano central.

A pesar de que en Panamá existe un abundante marco legal, éste ha sido poco efectivo para lograr objetivos de planificación urbana o para orientar coherentemente el desarrollo del mercado inmobiliario. Describiremos someramente las normativas más significativas para facilitar la comprensión del modelo urbano.

Desde el siglo XIX la propiedad de la tierra fue un factor esencial de dominio para los sectores económicos más poderosos. Paulatinamente se fue consolidando el modelo de aprovechamiento mercantil de suelo urbano alejado de procesos de planificación, lo que promovió la expansión descontrolada de la ciudad (ver Mapa N°1 Evolución histórica y demográfica ciudad de Panamá).

El primer reglamento de Urbanización se aprobó en 1942 (Ley 78). Quince años después el Decreto Ley 54 organizó el Banco de Rehabilitación y Urbanización (BUR) y la Ley 17 de 1958 instituyó el Instituto de Vivienda y Urbanismo (IVU). Ambos organismos se crearon con el propósito de regular las crecientes tomas de tierra, impulsadas por las clases populares que migraron desde el interior del país hacia las periferias de la capital –el actual Distrito de San Miguelito– (Cabrera Arias, 1993).

En 1960 se crea la Junta de Planificación Municipal y en la década siguiente se constituye el Ministerio de Vivienda (MIVI) cuya función principal fue ejecutar «una política nacional de vivienda y Desarrollo Urbano destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menores ingresos» (Ley 9 de 1973).

El MIVI emprendió una política populista orientada a la construcción masiva de viviendas unifamiliares y apartamentos de interés social en todo el país, especialmente en los Distritos de Panamá y San Miguelito bajo la forma de tenencia propia.

Consecuentemente, se densificó el centro urbano al tiempo que la ciudad empezó a dispersarse. Los inversionistas buscando suelos baratos llevaron la ciudad hacia las periferias. Hacia el Norte (San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre) hacia el Este (Juan Díaz, Pedregal y Tocúmen); y hacia el Oeste (Arraiján y Chorrera). Ello modificó radicalmente las características de la ciudad de los primeros años de la década de los sesenta cuando la periferia de la Ciudad de Panamá aglutinaba menos del 25% de habitantes.

Gradualmente el MIVI fue modificando las normas de zonificación y eliminando controles lo que estimuló más aun la inversión privada. Así en 1978 se aprobaron normativas que respondían a la presión del sector inmobiliario. Entre las más significativas, en función de la libertad que se le otorgo al mercado, están las relativas a alturas, densidades y edificabilidad. Así, por ejemplo, la única limitación a la altura de las inmuebles –que hasta entonces dependían del ancho de la calle–, se vinculó a la densidad permitida<sup>3</sup>, que además se incrementó hasta 1.500 habitantes/ha. Se redujo la relación de área libre, se eliminó el coeficiente de edificabilidad<sup>4</sup> limitado hasta entonces a dos y medio veces. Asimismo, se creó la bonificación cuyo objetivo es lograr excepciones a la norma para permitir mayores densidades.

El resultado fue un conjunto de medidas que llevó, de una u otra forma, a desestimar la normativa de zonificación ya que en la práctica las autoridades aceptan los cambios de densidad solicitados lote por lote (Resolución 2-78 *por la cual se modifican las normas de Desarrollo Urbano para la Ciudad de Panamá*).

En la década del noventa se elaboran dos normativas adicionales. En 1998 el *Reglamento Nacional de Urbanizaciones de aplicación en el territorio de la República de Panamá*, entre cuyos propósitos estaban determinar los centros y sub centros de crecimiento y establecer zonas de desarrollo prioritario y de desarrollo diferido, lo cual estaba sujeto a lo determinado en el Plan de Desarrollo Metropolitano elaborado un año antes. En efecto, en 1997 se diseñó el Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico que, entre otros objetivos, determinó la contención de la escala regional y la descentralización de la

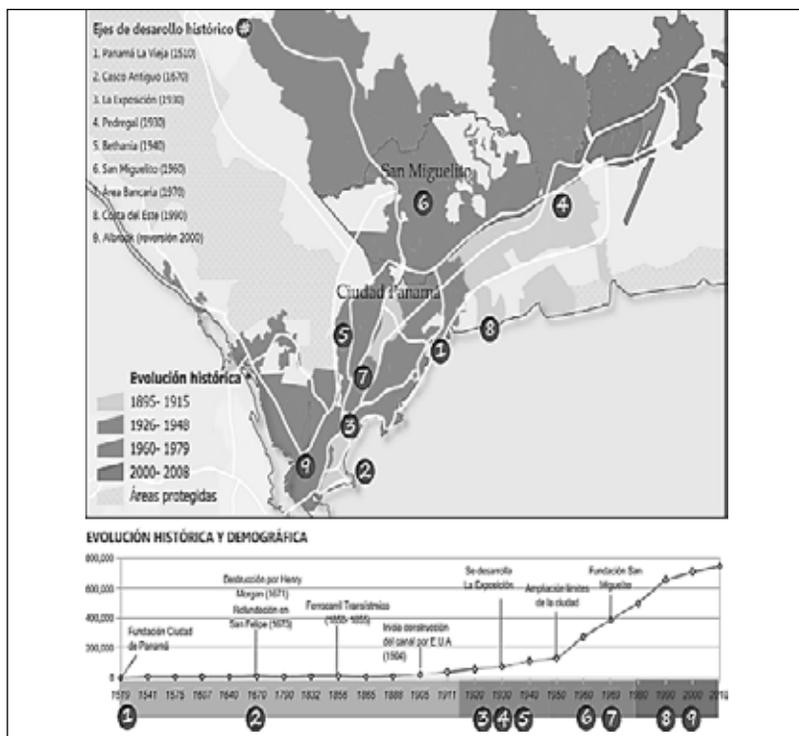
---

3 Número de habitantes/por hectárea.

4 Relación entre los metros cuadrados construidos y el tamaño del lote.

Ciudad de Panamá a través de nodos de actividad económica<sup>5</sup>. El plan se adoptó formalmente en 2001 pero en los hechos es a partir de 2004 que se empezó a aplicar parcialmente y de forma muy laxa.

Mapa N° 1  
Evolución histórica y demográfica ciudad de Panamá



Fuente: Mapeando Panamá, en < <http://www.mapeandopanama.blogspot.com/>>

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

En el año 2009 a través de la Ley 61 (Gaceta N° 26395) se reorganiza el Ministerio de Vivienda para crear el Viceministerio de Ordenamiento Territorial (MIVIOT). En el 2010 se anuncia la actualización del Plan Metropolitano, proceso que hasta el momento no ha culminado.

Tres años antes, la aprobación de la Ley 6 de 2006 «que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano» estableció por primera vez la noción de ordenamiento del territorio; la transferencia de responsabilidades de planeación y gestión a los municipios; y la obligatoriedad de diseñar Planes de Ordenamiento Territorial nacional, regional y municipal.

En el artículo N°3 se evidencia la naturaleza y los principios fundamentales de la mencionada Ley 6: «La formulación de políticas sobre el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se fundamentará en el reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad, en la prevalencia del interés general sobre el particular, y en la conveniencia de una distribución equitativa de obligaciones y de beneficios, así como en la garantía de la propiedad privada» (Gaceta Oficial N° 25478).

A pesar del enorme potencial de la Ley 6 para gestionar una ciudad equilibrada y sustentable, la evolución de la ciudad ha permanecido en manos del mercado dejando a un lado las obligaciones que la ley establece, permitiendo que los intereses colectivos se subordinen completamente a los intereses privados. En un marco donde la propiedad privada se la comprende como el derecho a usufructuar de los beneficios que la ciudad otorga sin devolver a la comunidad una parte de la plusvalía generada por el incremento del valor de la tierra, resultado de la construcción de infraestructura y equipamiento que genera el Estado y de las normas que define. Amén de que no se paga por el derecho a construir, pues se confunde el derecho de propiedad del terreno con el derecho a construir sobre él.

## **La ciudad como negocio**

El Área metropolitana de Panamá es un espacio urbano fragmentado que se extiende ambiciosamente, sin consideración a las

consecuencias ambientales o sociales y que ocupa casi 80 kilómetros lineales, desde Las Garzas de Pacora hasta El Espino en La Chorrera, con una urbanización marginal de muy baja calidad (ver mapa N°2).

Mapa N° 2  
Área Metropolitana de Panamá



Fuente: Google Maps en [http://www.nationsonline.org/oneworld/map/google\\_map\\_panama.htm](http://www.nationsonline.org/oneworld/map/google_map_panama.htm)

El sostenido crecimiento de la economía de Panamá, con un fuerte componente del sector de la construcción ha determinado una modernización selectiva de la ciudad. En aquellas zonas más rentables y codiciadas por los promotores inmobiliarios se levanta la ciudad vertical con los rascacielos más altos de la región. Esta liberalidad en las normas de construcción ha llevado a que ciertas áreas de la ciudad tales como San Francisco, Betania, Bella Vista y Parque Lefevre se hayan saturado y no puedan acoger más proyectos por la falta de capacidad de las redes de alcantarillado, amén de la red vial (Central América Data).

En la periferia se esparce la ciudad horizontal con sus minúsculas casitas clonadas que profundizan la segregación socio espacial. En efecto, «La ciudad de Panamá es el resultado histórico de prácticas divorciadas del principio de sostenibilidad. El arquetipo que ha orientado su construcción ha sido la ganancia en breve plazo, la prevalencia de una ideología que defiende el crecimiento material sin considerar el deterioro de los recursos naturales y del ambiente

y la ocupación espontánea y caótica del territorio» (Cabrera Arias, 2011:108).

El porcentaje del sector construcción en el Producto Interno Bruto (PIB) representó 18.5% en el año 2012, remontando nuevamente en relación al anterior. El año 2008 representó el 31.2% en relación al 2007 que fue de 22.1% con respecto al 2006. Las repercusiones de ese crecimiento han sido positivas en relación a la generación de empleo (La Estrella, 13/03/2012); no obstante, se ha realizado en menoscabo de las condiciones del hábitat popular.

### ***Factores que promueven la mercantilización del suelo y la Vivienda***

Se conjugan varios factores que promueven la mercantilización del suelo y la vivienda. La política fiscal; la naturaleza de las políticas y programas de vivienda, la falta de aplicación de los instrumentos de gestión del suelo; y la creación de normativa orientada a incentivar la construcción sin consideraciones sociales y ambientales.

### ***Política Fiscal***

*La ley de intereses preferenciales.* Desde los años ochenta fue evidente el vínculo entre la pobreza urbana y la urbanización acelerada. El área metropolitana de Panamá ya se extendía desde La Chorrera y Arraiján al Oeste del Canal de Panamá, hasta Tocúmen al Este y San Miguelito y las Cumbres al Norte. La crisis habitacional se había profundizado debido al crecimiento poblacional –natural y migraciones– y a la aplicación de las políticas de ajuste estructural del Consenso de Washington que, entre otros resultados, llevan al Estado a disminuir dramáticamente la inversión en vivienda y a modificar la naturaleza de sus políticas habitacionales (Cabrera Arias, 2004).

En ese contexto se robustece el sector privado con base en el financiamiento de la banca local para construcción de viviendas; pero primordialmente por la creación, en 1985, de la Ley de Intereses Preferenciales<sup>6</sup> que ofrece intereses hipotecarios subsidiados por

---

6 Ley N° 3 de 20 de mayo de 1985 sobre el Régimen de Interés Preferencial,

el Estado. Se favorece a las empresas constructoras al estimular la compra de viviendas subsidiando a los compradores que acceden a hipotecas de viviendas, con préstamos con hasta 4 y 5 puntos inferiores a la tasa comercial.

La ley se ha modificado varias veces para extender la cobertura para construcciones más costosas. Inició en US\$ veinte mil, luego cincuenta mil, después sesenta y dos mil quinientos, ochenta mil, cien mil y la última modificación en enero de 2012, amplió el rango hasta ciento veinte mil dólares<sup>7</sup>.

Figura N°1

<b>Impuesto sobre bienes inmuebles</b>			
<b>Calculo Actual</b>		<b>Calculo Alterno</b>	
Valor catastral	Impuesto	Valor Catastral	Impuesto
\$0-20,000	0%	\$0-30,000	0%
\$20,000-50,000	1.75%	\$30,000-50,000	0.70%
\$50,000-75,000	1.95%	\$50,000-75,000	0.90%
\$75,000 en adelante	2.10%	\$75,000 en adelante	1.00%

<b>Ejemplo de cálculos</b>			
Valor Catastral	Valor Avaluó	Impuesto Código Fiscal	Impuesto alternativo
\$35,000	\$70,000	\$262.50	\$320.00
\$70,000	\$150,000	\$915.00	\$1,255.00
\$100,000	\$200,000	\$2,062.50	\$1,755.00

Infografía/LA PRENSA

Fuente: La Prensa, Calculando su impuesto de inmueble 25 Junio de 2005

7 Ejemplo: En el caso del rango de viviendas entre 35 mil a 65 mil dólares; el Estado otorga actualmente 4% de interés. Es decir que si una persona desea comprar una vivienda que esté dentro de este rango de precios y la tasa en el mercado es de 5%, el Estado subsidiará 4% y el cliente solo pagará 1%. Mientras que en las viviendas de 65 mil a 120 mil dólares el subsidio es del 2% de interés. En este segundo caso, si la tasa es de 5% en el mercado, el Estado subsidia 2% y el cliente paga 3%.

*El impuesto sobre bienes inmuebles.*

El Impuesto sobre bienes inmuebles, sus montos y las excepciones vigentes también son un factor importante que influye en la calidad del desarrollo urbano de la ciudad<sup>8</sup>. El código fiscal, modificado en 2010, establece en relación a los Impuestos sobre la Propiedad y el patrimonio el porcentaje aplicable a los inmuebles (Ver Cuadro N°1 artículo 766 del Código Fiscal pago Impuesto propiedad).

Cuadro N° 1  
Art. N° 766 Código Fiscal pago Impuesto Propiedad

Tasa sobre el valor del terreno y la mejora construida	Sobre el Excedente de	Hasta la suma de
1.75%	US\$30,000	US\$ 50,000
1.95%	US\$50,000	US\$ 75,000
1.95%	US\$75.000	-----

Fuente: La Prensa, 20 Enero de 2005

La reciente modificación a la Ley de intereses preferenciales establece una reclasificación del monto del impuesto sobre bienes inmuebles e incluye la exoneración del impuesto de bien inmueble. Así se señala que todas las propiedades que hayan obtenido el permiso de construcción antes del 1 de julio de 2009 tendrán derecho a la exoneración de veinte años. Para valores mayores se establecieron exoneraciones de cinco, diez y veinte años. Los edificios o residencias más costosos tendrán menor tiempo de exoneración. La ley señalaba que la exoneración de impuesto de inmueble de cero a ochenta mil dólares era de quince años, con la modificación se establece un rango de cero a cien mil dólares con veinte años de exoneración.

8 artículo 766-A del Código Fiscal: La tarifa progresiva combinada alternativa de este impuesto, es la siguiente: 0.75% sobre la base imponible excedente de treinta mil balboas (B/.30.000.00) hasta cien mil balboas (B/.100.000.00). 1% sobre la base imponible excedente de cien mil balboas (B/.100.000.00).

## ***Políticas de Vivienda***

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) indica que las políticas públicas a las que se adhieren los programas de vivienda tienen como objetivos:

1. «Modernizar y fortalecer la institución
2. Incentivar la inversión privada en el sector habitacional Prioritario I y II,
3. Rescatar el aspecto urbanístico en las ciudades,
4. Desarrollar normativas modernas con programas y proyectos que atiendan el déficit habitacional
5. Implementar normas urbanísticas modernas para el aprovechamiento óptimo de espacio urbano» (MIVIOT, Programas de Vivienda).

Los programas de vivienda vigentes con diversos nombres y algunas ampliaciones mantienen la misma naturaleza que los aplicados en los años noventa (Cabrera Arias, 1993). Básicamente orientados a la mercantilización del suelo, sin un marco de planificación urbana integral, desconocedores de los impactos sociales, desvinculados de una gestión de riesgo y con escasas consideraciones ambientales.

Se describen brevemente aquellos que responden a los objetivos 2 y 5 mencionados arriba.

### *Programas habitacionales periodo 2010-2014*

- Mensura y Legalización. Ordena, mide y legaliza lotes ocupados en Asentamientos Informales
- Construcción Vivienda Interés Social. Estado financia viviendas de 36 m<sup>2</sup> en lotes propios con agua potable, para familias con ingreso menor a US \$300
- Proyecto Curundú Plan Renovación Urbana, 62 edificios 1.040 viviendas de 45 m<sup>2</sup>, 40 locales comerciales y área verde costo US\$ 94.3663 millones ( finalizado 2013)
- Fondo de Ahorro Habitacional (Cooperativas)
- Financiamiento (Parvis, Promeba)
- PARVIS es un subsidio no retornable para construir unidades básicas de 36 m<sup>2</sup>. Esto solo puede hacerse en lotes propios con

agua potable, y se dirige a familias con ingresos menores a US \$300. Se hace con autoconstrucción (ciudades intermedias y áreas rurales).

- Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PROMEBA). Financiamiento de infraestructura física y desarrollo social<sup>9</sup>.
- Fondo Solidario de Vivienda. Subsidio de US\$ 5.000 para abono casas hasta US\$ 35.000 para familia ingresos de hasta 1.000 mensuales con hipoteca aprobada.
- Mejoramiento Habitacional (préstamos materiales).
- Asistencia Habitacional (FASHABI) subsidio ofrecido en casos de emergencia, que se destina a construir la llamada unidad básica de 36 m<sup>2</sup> (valor US\$ 1.500).

El MIVIOT estimó para el año 2011 un déficit habitacional de 136.665 viviendas de las cuales más del 50.9% corresponde a familias con ingresos mensuales menores a B/. 250 Para disminuirlo aprobó un presupuesto de inversión (año 2012) de B/.125.386.000<sup>10</sup>, con el que se pretende construir 28.977 soluciones habitacionales<sup>11</sup> (MIVIOT, Informe de Ejecución Presupuestaria).

Un rápido análisis de la ejecución presupuestaria indica que un 31.00% es dedicado al programa “Construcción de Vivienda de Interés Social”; y otro 14.93% corresponde al Fondo Solidario de Vivienda (bono para hipoteca). Ello da cuenta del cumplimiento cabal del MIVIOT con los objetivos declarados de «convertirnos en ente facilitador para la promoción de proyectos habitacionales a sectores de ingresos medios» y «Generar condiciones para el incentivo de la inversión privada en el sector habitacional Prioritario I y II<sup>12</sup>».

---

9 Programas: PARVIS (Financia construcción unidades de 36 m<sup>2</sup> a familia de ingresos inferior a US\$ 300 y PROMEBA obras de infraestructura física y Desarrollo Social: Implantación de programas sociales y de capacitación laboral existentes en el país (actividades de capacitación, fortalecimiento comunitario y educación sanitaria y ambiental).

10 Un Balboa (B/) es la moneda panameña equivalente a un dólar norteamericano.

11 El promedio de personas por vivienda es de 3.2.

12 Las definiciones según el MIVIOT son:

Vivienda de Interés Social Prioritario I: vivienda costo menor a US\$. ocho mil  
Vivienda de Interés Social Prioritario II: vivienda costo entre US\$/ .ocho a diez y seis mil

Cuadro N° 2  
Ministerio de vivienda y ordenamiento territorial  
Programa de inversión para el periodo 2010-2014

Nombre Programa	Total		% de la inversión
	N° Soluciones habitacionales	Inversión Millones US\$	
Total	95.639	576.049.011	100.00%
Mensura y Legalización	17.998	13.513.600	2.3%
Construcción de Vivienda(Interés Social)	29.693	179.005.961	31.0%
Proyecto Curundú	1.000	91.202.859	15.83%
Proyecto Manuel Castillo	500	28.456.191	4.9%
Fondo de ahorro Habitacional ( Cooperativas)	1.045	18.640.200	3.2%
Financiamiento de vivienda GOB / BID (PARVIS, PROMEBBA)	4.167	37.348.800	6.48%
Fondo solidario de Vivienda ( Bono Hipotecas)	17.104	86.020.000	14.93%
Mejoramiento Habitacional(préstamo materiales)	13.958	94.679.600	16.43%
Fortalecimiento Institucional	0	6.500.300	1.12%

Fuente: MIVIOT <http://miviote.gob.pa/transparencial/plan-estrategico-2009-2014.pdf>

### *Código Residencial Básico*

Además, recientemente se ha aprobado nueva normativa dirigida a promover la construcción de vivienda social. Y así, el Estado cumpliendo el papel de «facilitador» de la Empresa Privada y con

---

Vivienda de Interés Social Prioritario III: vivienda costo entre US\$ diez y seis y cuarenta mil

el propósito de «incentivar la inversión del sector privado» aprueba un nuevo Código Residencial Básico-2 con regulaciones dirigidas a construcciones de interés social en un rango de entre US\$ veinte y treinta mil dólares, Esta normativa complementa una anterior la del Código Residencial Básico orientado a regular únicamente al sector Interés Social Prioritario I que no incluye la infraestructura requerida. Entre otros elementos establece:

1. Área mínima del lote: 110 m<sup>2</sup> en vivienda unifamiliar;
  - 96 m<sup>2</sup> en viviendas bifamiliares adosadas.
  - 75 m<sup>2</sup> en viviendas en hileras.
2. Frente mínimo del lote: 7.50 metros lineales en vivienda unifamiliar;
  - 7.00 m en viviendas bifamiliares adosadas;
  - 5.00 m. en viviendas en hileras.
3. Fondo del lote: libre
4. Retiro lateral: 1.00 m con aberturas; adosamiento con pared ciega.
5. Retiro posterior: 2.50 metros en planta baja; 1.50 metros en planta alta
6. Altura máxima: planta baja y dos altos
7. Densidad: 700 personas por Has.
8. Uso permitido: unifamiliares, bifamiliares adosadas y casas en hileras; así como sus usos complementarios y el equipamiento social y comunitario, necesario para satisfacer las necesidades básicas de la población.
9. Aceras: Se podrá colocar la acera de un solo lado siempre y cuando tenga 1.20 metros.
10. Estacionamientos: uno por vivienda.
11. Disposición de las aguas negras y basuras: plantas de tratamiento, las cuales serán traspasadas y recibidas por el Estado; y contenedores u otro sistema de recolección accesibles a los camiones.

## **La anti-ciudad**

La aplicación de las medidas antes expuestas determinó tendencias discordantes en la expansión de Ciudad de Panamá que,

siguiendo la pauta de análisis de Lungo (2004) pueden expresarse concisamente así:

1. Se expande una enorme Área Metropolitana con núcleos de distinto peso, desde el Oeste las ciudades de Arraiján y Chorrera hacia el Este los corregimientos del distrito de Panamá de Tocúmen y Pacora.
2. Se mantiene la tendencia a la construcción masiva de vivienda (la ciudad horizontal) desconociendo las normas que promueven la ciudad compacta.
3. Se exagera la contradicción entre una economía urbana fuerte y en crecimiento derivada de las actividades terciarias superiores modernas<sup>13</sup> y el aumento de la economía informal (41.4%).
4. Congestión y concentración en zonas modernas (Costa del Este, Punta Pacífica, Casco urbano central), al tiempo se intensifica la construcción masiva de vivienda popular con pobre urbanización, mal equipadas y sin espacio público.
5. Incesante segregación socio-espacial y exclusión social.
6. Prevalencia de gestión urbana centralizada y acciones privatizadoras, en contraposición a una gestión pública participativa y municipal.
7. Decrece la Felicidad Interna Bruta (FIB) –definida como desarrollo socioeconómico sostenible e igualitario, preservación y promoción de valores culturales, conservación del medio ambiente y gobernabilidad–, debido a la insatisfacción de las demandas de la población de esparcimiento, movilización, cultura y educación con la consecuente pérdida de aspectos vitales tales como la identidad y el sentido de pertenencia a la comunidad.

### *Ciudad horizontal Arraiján*

Arraiján, uno de los cuatro distritos que conforman el Área Metropolitana de Panamá (AMP) (ver mapa N°2 Área Metropolita-

---

13 (TICs.) Centro financiero y de reaseguros, Canal de Panamá, Actividades Portuarias, Zonas Libres (Proyecto Panamá Pacífico en Howard).

na de Panamá) ha pasado de ser el lugar que acogía asentamientos informales y a los grupos más humildes en los años ochenta, a ser el distrito de más rápido crecimiento del país. El censo de 1990 registro 61.849 habitantes y el de 2010 evidenció que en veinte años su población ha crecido tres y media veces hasta acoger 220.779 habitantes una superficie de 170 km<sup>2</sup>.

Cuadro N° 3  
Evolución de la Población del Distrito de Arraiján

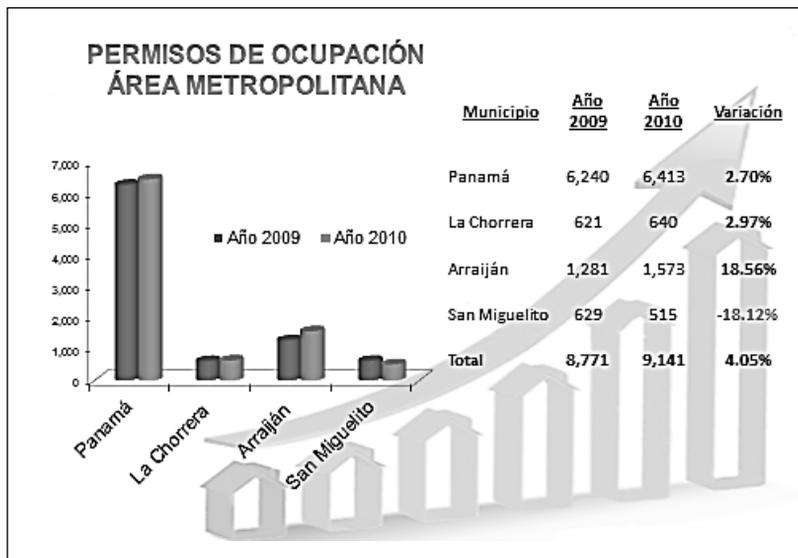
Distrito	Población 1990	Densidad 1990	Población 2000	Densidad 2000	Población 2010	Densidad 2010
Arraiján	61.849	147.8	149.918	258.3	220.779	527.7
La Chorrera	89.780	116.6	124.653	161.9	161.470	209.8
Panamá	584.803	287.9	708.438	348.8	880.691	433.6
Ciudad de Panamá*	413.505	4.141.5	415.964	4.166.1	430.299	4.309.7
San Miguelito	243.025	4.850	293.745	5.863	315.019	6.287.7
Total AMP					1.577.959	2.353.7
Total del país					3.405.813	

Nota: \* incluida en el Distrito de Panamá.

Elaboración propia con base a datos de la Contraloría General de la República sobre los censos de 1990, 2000 y 2010

La condición actual de Arraiján tiene similitudes con Ciudad de Panamá hace veinte años. Tiene elevadas tasas de crecimiento y una economía pujante, con porcentajes significativos de población en edades productivas. Goza de una localización privilegiada como nuevo nodo de centralidad del Área Metropolitana, según se indica en el Plan Metropolitano. Allí se realizan operaciones productivas que incluyen actividades pesqueras en Veracruz y en el Puerto de Vacamonte; la Zona libre Panamá-Pacífico. Una planta potabilizadora que abastece toda la zona oeste del AMP; vías importantes que la conectan a la capital como el segundo puente sobre el Canal de Panamá; y suelos con precios muy inferiores a los de Ciudad de Panamá.

Grafico N° 1  
Permiso de Ocupación por distrito Área Metropolitana



Fuente: CONVIVIENDA, <http://www.panamaeconomyinsight.com.pa/O222021101.html>

Grafico N° 2  
Permiso de Ocupación Distrito de Arraiján, Variación por año



Fuente: CONVIVIENDA, <http://www.panamaeconomyinsight.com.pa/O222021101.html>

Precisamente las condiciones descritas, hacen de Arraiján una de las zonas más codiciadas por los promotores inmobiliarios. No obstante, la actividad inmobiliaria en Arraiján se desarrolla en un marco de dispersión e incumplimiento de los marcos legales, de ocupación del territorio de forma depredadora –deforestando y destruyendo la cobertura vegetal de la cuenca hidrográfica del Rio Aguate–, haciendo rellenos inadecuados que incrementan el riesgo de inundaciones y construyendo viviendas minúsculas en urbanizaciones de pobrísima calidad; todo lo cual impide un desarrollo sostenible ambiental y social.

Fotos N° 1

Vistas de diversos proyectos inmobiliarios en Arraiján



Fuente: Fotografías tomadas por la autora

Uno de los organismos que agrupa a la mayoría de las empresas privadas de construcción mantiene una permanente presión sobre el Estado para mejorar sus condiciones de ganancia aduciendo que

es necesario rebajar costos y reducir normas como único camino para satisfacer la necesidad de vivienda<sup>14</sup>.

Foto N°2  
Panorámica periferia Oeste de Ciudad de Panamá



Fuente: Martes Financiero, La Prensa, 3 agosto de IOIO

Los argumentos de la directiva del organismo, continúan «... hace solo unos ocho años atrás proliferaban las urbanizaciones en las áreas Este y Oeste de la capital con un promedio de venta entre US\$18.000 y US\$25.000. Ese auge fue rápidamente complementado con nuevas vías de acceso y centros comerciales que han llevado a que ahora las casas en esas mismas zonas hayan disminuido el tamaño del área de construcción y el terreno disponible, al mismo tiempo que se han incrementado sus precios». Y Añade que, para bajar el precio

14 Directora Consejo Nacional Promotores de Vivienda: «Para reducir el déficit, hay que modificar las normas de construcción son tan rigurosas que hacen difícil hacer viviendas económicas... Además se necesitan “macro lotes” del Estado con los servicios mínimos –calles, agua y luz–, para desarrollar de 100 a 200 casas».

han reducido el área de construcción: las viviendas en venta por US\$ 30.000 son de 36 (m<sup>2</sup>) y las de US\$35.000 tienen una superficie de 45 m<sup>2</sup> (Central América Data, Costos).

Foto N° 3  
Barriada Monte Limar, Arriaján (23 abril de 2011)



Fuente: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1062741&page=11>

## **Consecuencias sobre la sostenibilidad social**

Amparados bajo el marco legal vigente se construyen barrios con pobre calidad urbanística que producen segregación espacial y polarizan el territorio. Sin espacio y equipamiento público se pierden las posibilidades de sociabilidad y de expresión cultural y acción co-

munitaria; amén del aumento de problemas de inseguridad ciudadana<sup>15</sup>. Evidentemente quienes construyen amparados bajo el código Residencial Básico desdeñan estudios, entre otros el del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2012) que afirma que la Cultura Ciudadana es clave para mitigar la violencia; y que las estrategias dirigidas a su prevención deben incluir medidas para reconocer y modificar comportamientos que responden a creencias, emociones y factores culturales.

Los barrios con características como las descritas impiden la convivencia y la realización de actividades culturales debido a la ausencia casi absoluta de espacio público, e imposibilitan el desarrollo de la agencia de las personas<sup>16</sup>. Lo que existe son espacios donde se producen imaginarios sociales que fomentan identidades pasivas y subordinadas.

## **Consecuencias sobre la sostenibilidad ambiental**

Los procesos masivos de urbanización tienen consecuencias en el medio ambiente. Pero no es la urbanización en sí misma sino más bien el tipo particular de sistema urbano que se han generado tanto en Ciudad de Panamá como en el Distrito de Arraiján, que junto a los procesos de producción y consumo específico, así como la gestión para el transporte, el manejo de residuos, la forma de edificación y otras acciones, afectan a la sostenibilidad del ambiente. Esta forma en particular de urbanización resulta de la naturaleza de las políticas públicas de vivienda, del modelo de desarrollo del país y del nivel de cultura ambiental, entre otros factores (Sassen, 2005).

---

15 Panamá duplicó en cinco años la tasa de homicidios, de 11 a 23 por cada 100 mil personas, año 2011 (PNUD).

16 La agencia es un factor de desarrollo muy importante pues demuestra las capacidades de las personas para decidir sobre su vida, y sobre aspectos de ésta que son afectados de manera positiva o negativa por las políticas públicas o por fuerzas aún más poderosas como el mercado, las creencias y los valores arraigados en las sociedades y comunidades (Alcaldía Mayor Bogotá, 2011:43)

La forma de urbanizar en Arraiján ha provocado varios problemas (Cedeño, 2002)<sup>17</sup> de los cuales el más grave es la inundación. Las condiciones geográficas combinan una topografía prácticamente plana –con ligera pendiente hacia el litoral– y la existencia del río Aguacate y su afluente el río Indio– y numerosas quebradas que actúan como drenajes pluviales naturales del terreno. Sobre este paisaje natural los constructores al nivelar y rellenar han tapado los drenajes pluviales naturales y los cauces naturales de ríos y quebradas (Cedeño, 2002). La eliminación de la cubierta vegetal causa erosión y sedimentación en los cauces de ríos, provocando inundaciones. Otras consecuencias han sido la degradación de la calidad de las aguas superficiales y la pérdida de flora y fauna y, la alteración del paisaje (Esquivel, 2003).

Foto N° 3  
Inundaciones y deslizamientos en Arraiján



Fuente: Diario Panamá América

---

17 Encuesta: 80% de los encuestados manifestó problemas de recolección de basura; 15% problemas con humo que produce la quema de basura y herbazales; 5% problemas de inundación y 5% problemas de deslizamiento. Problemas de abastecimiento de agua permanentes (Áreas El Tecal, Burunga, Barriada 2.000 y Arraiján cabecera (en La Polvareda), En esta cuenca hidrográfica “se han identificado cuatro áreas que presentan conflictos de uso y que están relacionados con problemas de inundación. Urbanización El Tecal, Bello Amor, Vista Alegre y Nuevo Arraiján, en las cuales parte de las viviendas fueron construidas en terrazas inundables que fueron rellenadas con material arcilloso Estas, durante las grandes crecidas del río Aguacate son inundadas, afectando las viviendas y la población” (Cedeño Barrios, Héctor 2002: 16)

Figura N° 2  
Consecuencias Sociales



Fuente: elaborada por la autora

## Conquistando el Derecho a la ciudad y a la vivienda adecuada

Una política integral que reduzca la segregación socio-espacial e impulse un modelo de crecimiento sostenible de las ciudades, demanda asegurar el derecho a una vivienda digna e inclusiva para la población de menores ingresos; además de controlar el precio del suelo y asegurar la participación ciudadana. Asimismo, requiere de la formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que categorice y estructure el territorio; identifique macro proyectos, planes parciales y proyectos estratégicos, y estipule la aplicación de los instrumentos de gestión entre otros, la venta de derechos de construcción o de desarrollo.

Asegurar el Derecho a la ciudad y a la vivienda adecuada implica la modificación de las políticas de vivienda y de las políticas fiscales.

Las Políticas y programas de vivienda deben enfocarse en garantizar los Derechos humanos y en construir espacios urbanos que generen efectos sociales positivos. Ello puede facilitarse con la aplicación plena de la Ley 6 de 2006 de Ordenamiento Territorial, especialmente los artículos N°1, N°2<sup>18</sup>, y fundamentalmente el N°3 que rescata el reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular.

Las Políticas fiscales deben orientarse a elevar el impuesto predial y fiscalizar su pago. Además de aplicar la contribuciones por valorización y participación en plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado.

La aplicación de estas medidas permitiría equilibrar los beneficios y obligaciones del desarrollo urbano para tener un territorio más equitativo y justo; donde, por ejemplo, las áreas que deben ser protegidas por su valor ambiental, social o histórico pero que no pueden ser adquiridas por un Estado, sean preservadas porque los derechos de edificación que tendrían pueden ser transferidos a otros. Y donde, podría preservarse áreas rurales –que están desapareciendo aceleradamente–, con base a que el costo de oportunidad al convertirlas en urbanas es muy alto.

Con las plusvalías recuperadas, el Estado podría generar bancos de tierra urbana a precios accesibles a los más pobres y a la clase media. Tendría recursos para construir infraestructura, equipa-

---

18 Artículo N°1 (la ley tiene) por objeto establecer el marco regulador del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, con el fin de procurar el crecimiento armónico de los centros poblados y de brindar, a sus habitantes, accesibilidad universal y mejor calidad de vida dentro de su ambiente geográfico. Artículo N°2. El ordenamiento territorial para el desarrollo urbano es la organización del uso y ocupación del territorio nacional y de los centros urbanos, mediante el conjunto armónico de acciones y regulaciones, en función de sus características físicas, ambientales, socioeconómicas, culturales, administrativas y político-institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país y de mejorar la calidad de vida de la población.

mientos y espacio público según se determine en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y en los Planes parciales.

Finalmente es necesario tener presente que el Derecho a la vivienda adecuada y a la Ciudad requiere mucho más que programas de vivienda integrales. Se requiere modificar las causas estructurales que involucran escasez de oportunidades e inequidad en todos los ámbitos, escasa educación y limitaciones graves al acceso a la información. Además de eliminar las tres «I» ignorancia, ideología, e incapacidad de los funcionarios y los tomadores de decisiones (Smolka, 2003) para regular lo esencial, el precio de la tierra urbana.

## Referencias

- Birdsall, Nancy y De La Torre, Augusto (2001) *El Disenso de Washington: Políticas económicas en pro de la equidad social en América Latina*, Fondo Carnegie para la Paz Internacional y Diálogo Interamericano, en [http://www.cgdev.org/doc/WashingtonContentious\\_Spanish.pdf](http://www.cgdev.org/doc/WashingtonContentious_Spanish.pdf) , acceso mayo 2011.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2012) “Cultura ciudadana es clave para mitigar la violencia”, disponible en <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2012-05-30/cultura-ciudadana-clave-para-mitigar-la-violencia,9956.html> , acceso mayo de 2012.
- Borón, Atilio (2003) *Estado, capitalismo y democracia en América Latina. Colección Secretaría Ejecutiva*, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Agosto 2003. p. 320. 950-9231-88-6. en <http://www.rebelion.org/docs/146190.pdf> , acceso junio de 2009.
- Cabrera Arias Magela (2011) “En busca de la ciudad Sostenible” en Cuadernos Nacionales N° 21, Ciudad Impacto Ambiental Urbanismo, Tercera época, año 2011, Instituto de Estudios Nacionales, Universidad de Panamá, Septiembre 2011.
- (2004) “La Ciudad del mundo Multipolar” *Tareas*, Pág. 5 a 16, Editada por el Centro de Estudios Latinoamericanos CELA, Panamá.
- (1993) *Crisis Urbana y Movimientos Sociales –Panamá 1970-1992–*; Imprenta Universitaria, primera edición, Panamá.
- Cámara De Comercio de Panamá, (2012) Observatorio de Seguridad Ciudadana (CCIP), El observado Edición N°2 en <http://www.panacamara.com/index.php/sobre-el-observatorio/documentos-de-interes> , acceso junio 2012.

- Carrión Mena, Fernando (2010) “El centro histórico como objeto de deseo” Seminario Permanente Centro Histórico de la Ciudad de México 1 (2010): 17-34. En <[http://works.bepress.com/fernando\\_carrion/532](http://works.bepress.com/fernando_carrion/532)>, acceso junio 2011.
- Castro Gómez David (2012) *El mega crecimiento urbano de la ciudad de Panamá*. En Dimensiones del Hábitat Popular Latinoamericano, FLACSO, CLACSO, Instituto de la Ciudad, Quito, Ecuador.
- Cedeño, Barrios, Héctor (2002) “Lineamientos básicos para una propuesta de Ordenamiento ambiental de la cuenca hidrográfica del Río Aguacate” Tesis de Maestría en Geografía, Universidad de Panamá.
- Coalición internacional por el hábitat (HIC) (2005) Carta mundial por el Derecho a la Ciudad, en <[http://www.lapetus.uchile.cl/lapetus/archivos/1239291239Carta\\_mundial\\_derecho\\_ciudad.pdf](http://www.lapetus.uchile.cl/lapetus/archivos/1239291239Carta_mundial_derecho_ciudad.pdf)>, acceso noviembre de 2012.
- Derecho a la vivienda, Principios fundamentales en <<http://www.hic-net.org/document.php?pid=2415>>, acceso noviembre de 2012.
- Central América Data ( 8 abril de 2013) Infraestructura sanitaria paraliza proyectos en Panamá en <<http://www.centralamericadata.com/es/tsearch?q=Infraestructura%20sanitaria%20paraliza%20proyectos%20en%20Panam%C3%A1>>, acceso mayo de 2013.
- (9 abril de 2013) Costos impiden construir viviendas de menos de US\$30 mil en <[http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Costos\\_impiden\\_construir\\_viviendas\\_de\\_menos\\_de\\_30\\_mil](http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Costos_impiden_construir_viviendas_de_menos_de_30_mil)>, acceso 25 abril de 2013.
- Esquivel R. Eduardo, Las causas de las inundaciones en Arraiján, en <<http://www.panamaamerica.com.pa/notas/397681-las-causas-de-las-inundaciones-en-arraijan>>, acceso diciembre de 2012.
- Gaceta Oficial N° 18685 del 18 de octubre de 1978, Resolución 2-78 por la cual se modifican las normas de Desarrollo Urbano para la Ciudad de Panamá en <<http://vlex.com.pa/vid/contentivo-actualizacion-modificacion-31261200>>, acceso enero de 2012.
- N° 25478 del 3 de febrero de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones en <<https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox>>, acceso mayo de 2009.
- N° 26395 del 23 de octubre del 2009 que reorganiza el Ministerio de Vivienda y establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial en <[http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26395/GacetaNo\\_26395\\_20091023.pdf](http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26395/GacetaNo_26395_20091023.pdf)>, acceso noviembre de 2009.
- Kelly Grace (2012) “Construcciones movilizan 1.428.4 millones de dólares” en La Estrella de Panamá (Panamá) 13 de marzo de 2012.
- Lima Frank, (2005) “Calculando su impuesto de inmueble” en La Prensa, 25 Junio de 2005 en <<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2005/06/25/hoy/negocios/259843.html>>, acceso 8 de julio de 2005.
- Lungo, Mario (2004) *Grandes Proyectos Urbanos*, UCA Editores Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”; San Salvador, El Salvador.

- Lungo, Mario y Rolnik, Raquel (1998) *Gestión Estratégica de la Tierra Urbana, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente*, El Salvador, <[http://200.16.25.5/mgdh/carloslucca/suelo\\_creado\\_1.pdf](http://200.16.25.5/mgdh/carloslucca/suelo_creado_1.pdf)>, acceso 10 febrero de 2012.
- Ministerio de vivienda y ordenamiento territorial (MIVIOT), Informe de Ejecución Presupuestaria en <<http://miviot.gob.pa/mivi/descarga/Informe-ejecucion-presupuestaria-MIVIOT-2012.pdf>>, acceso noviembre de 2012.
- (2010) Plan estratégico 2010-2014, en <<http://miviot.gob.pa/transparencia1/plan-estrategico-2009-2014.pdf>>, acceso noviembre de 2012.
- Plan desarrollo del Área Metropolitana en <<http://www.mivi.gob.pa/urbanismo/departamentos/principal.html>>, acceso noviembre de 2012.
- Ley N° 22 De 29 de julio de 1991 Gaceta oficial N° 21844 de 5 de agosto de 1991, disponible en <[http://www.miviot.gob.pa/?page\\_id=21](http://www.miviot.gob.pa/?page_id=21)>, acceso noviembre de 2012.
- Ley N° 6 De 1 de febrero de 2006 Gaceta oficial N° 25478 de 3 de febrero de 2006. Disponible en <[http://www.miviot.gob.pa/?page\\_id=21](http://www.miviot.gob.pa/?page_id=21)>, acceso noviembre de 2012.
- Decreto Ejecutivo N° 36 de 31 de agosto de 1998
- Gaceta oficial N° 23627 de 10 de septiembre de 1998, en <[http://www.miviot.gob.pa/?page\\_id=21](http://www.miviot.gob.pa/?page_id=21)>, acceso noviembre de 2012.
- Programas de Vivienda disponible en <[http://www.miviot.gob.pa/?page\\_id=17](http://www.miviot.gob.pa/?page_id=17)> acceso, octubre de 2011.
- Morales Schechinger, Carlos (2007) Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano, Texto desarrollado para el curso a distancia “Mercados de Suelo Urbano en América Latina” impartido en varias ediciones por el Lincoln Institute of Land Policy a marzo de 2005 en <<http://www.slideshare.net/gracielamariani/morales2007-reflexiones-mercadosuelo-b>>, acceso mayo de 2009.
- Nuñez, Oscar, Pradilla, Emilio y Steighart, Marta (1982) *Notas acerca del problema de la vivienda en América Latina* en, Pradilla Emilio (comp) Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina, Editorial Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.
- Perdomo Ángela (2012) “Enseñanza Universitaria y hábitat social”, en Cuadernos Vivienda Popular N°22 Facultad de Arquitectura, Universidad de la Republica, Montevideo.
- Rodríguez, Alfredo y SUNGRAYES, Ana (2004) *Los con techo*, Ediciones Sur, Santiago de Chile.
- Wallerstein Inmanuel (2002) *Sistema Mundo y Mundo Sistémico*, Instituto de Estudios Nacionales, Panamá.
- Smolka, Martin (2003) Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra, Land Lines Newsletter, Enero 2003, Volumen 15, número 1, Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy, en <<http://www.lincolninst.edu/pibs/pub-detail.asp?id=825>>, acceso 25 julio 2010.

- Sassen, Saskia (2009) “Articulación entre dos ecologías” en *Café de las ciudades* AÑO 8 - NUMERO 86 Diciembre 2009 en <http://mail.google.com/mail/?shva=1#inbox/1256adc032c2f2cd>, acceso marzo 2010.
- Panamá América “Inundaciones y deslizamientos en Arraiján” 19 noviembre de 2011 en <http://backend.panamaamerica.com.pa/notas/1119504-inundaciones-y-deslizamientos-en-arraijan>, acceso enero de 2012.
- Pradilla, Emilio (1983) *El problema de la vivienda en América Latina*; Centro de Investigaciones Ciudad, Quito Ecuador.
- Rolnik, Raquel (2009) Informe Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, en [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/A-67-286\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/A-67-286_sp.pdf), acceso septiembre de 2012.
- Turner, John (1977) *Vivienda: todo el poder a los usuarios*, Editorial H. Blume, Madrid
- USAID, (2011) “Algunos indicadores sobre la violencia y la juventud en Panamá” en <http://adolescenciaymedios.webs.com/documents/Datos%20sobre%20la%20violencia%20juvenil.pdf> , acceso, julio de 2012.
- Yujnovsky, Oscar (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino 1995-81*. Buenos Aires, GEL.



# Vivienda masiva y espacio público en Ciudad Bicentenario de Quito, Ecuador<sup>1</sup>

---

Luis Vladimir Morales Pozo<sup>2</sup>

¿Cuál sería la densidad de viviendas apropiada para una ciudad? La respuesta a esta pregunta nos recuerda en cierto modo la respuesta que Lincoln dio a esta otra pregunta: “¿cuál debería ser la longitud ideal de las piernas de un hombre?” A lo que Lincoln contestó: “Con que lleguen al suelo, ya basta”. (Jacobs, 2011:243)

## **A manera de introducción, auge y caída del urbanismo racionalista**

A partir de la década de los sesentas, cuando se estructuró un ataque persuasivo a las características de la vida urbana implantadas por el urbanismo racionalista en Estados Unidos y en Europa

- 
- 1 Este trabajo se basa en la tesis de maestría, del mismo nombre, realizada por el autor entre 2011 y 2013.
  - 2 Maestro en Estudios Urbanos por FLACSO-Ecuador y Arquitecto por la Universidad Central del Ecuador. Ha sido Ayudante de Cátedra en Francia (LGT Racine y CLG Guillaume Budé de París) y ponente en Brasil y Ecuador. Miembro fundador de arQritica, taller de experimentación socio-espacial. Actualmente es Coordinador del Eje Urbano y de Tesis de la Carrera de Arquitectura de la Universidad Internacional SEK y Docente Invitado de Postgrado en la Universidad San Francisco, ambas en Quito.

(Jacobs, 2011), en América Latina se formó la idea de que la fuerte intervención del Estado y su *programación económica y social del desarrollo*, basada en la Alianza para el Progreso y la Carta de Punta del Este, no eran efectivas para regular procesos de cambio en sociedades complejas, más aún en el ámbito urbano. Desde ahí, se produjo un abandono total a la corriente promovida por Le Corbusier y por la Carta de Atenas (de Mattos, 2008).

El urbanismo racionalista se basó en la planificación racional normativa, iniciada cuando Platón expresó que existía un orden racional en las cosas; cimentada cuando Bacon, Newton y Laplace plantearon que las leyes eternas podían ser conocidas; y estructurada cuando Darwin, con su paradigma evolucionista, reemplazó los conceptos de estabilidad y permanencia por los de evolución y progreso. La capacidad de leer el mundo se transformó entonces en la expectante promesa de cambiarlo, por lo que los procesos podían ser conducidos y por ende planificados (Greene, 2005). En ese paradigma, desde la segunda mitad del siglo XIX, la ciudad se convirtió en el lugar donde la realidad social cosmopolita era el producto del desarrollo industrial capitalista y por lo tanto expresión única del progreso, por lo que necesariamente debía planificarse (Duhau, 2001).

Esta primera planificación (Greene, 2005), a más de entender al mundo desde la normatividad y la racionalidad<sup>3</sup>, situaba al hombre como punto de partida y consideraba a las ciudades, por ser caóticas y desordenadas, como lo único que no se adecuaba al ritmo galopante de cambios y promesas. El urbanismo así, en el París de Haussman, la Barcelona de Cerdá o el Santiago de Vicuña Mackenna, pretendió encontrar el orden detrás del caos. Luego, con el movimiento moderno a la cabeza, se plantearon ideales a través de los cuatro Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) desarrollados entre 1928 y 1933. El último daría a la luz la Carta de Atenas, promulgada por Le Corbusier en 1943 y en la que se adopta para la ciudad tres axiomas: serialización residencial, con industrialización masiva de viviendas mínimas para aprovechar el suelo y

3 En América Latina, ver por ejemplo los emblemas de Brasil (orden y progreso), de Colombia (libertad y orden) y de Chile (por la razón o la fuerza).

universalizar el habitar; distribución funcional, con segregación por zonificaciones para habitar, trabajar, recrearse y circular; y, expresión de nuevas formas, con juego de planos, composición regular y ausencia decorativa (Ordeig, s/f). El auge de la planificación racional tuvo lugar con el propio Le Corbusier en la Unidad Habitacional de Marsella o el plan urbano de Chandigarh en la India, y en América Latina, con el diseño de Brasilia por Niemeyer y Costa. Después de estas propuestas, prácticamente todas las ciudades latinoamericanas han tenido estas influencias en sus planes y ordenanzas, así como en la construcción de grandes proyectos que planeaban la ampliación y transformación de la trama urbana, el trazo de avenidas y la implantación de espacios monumentales (Duhau, 2001).

Pero la realidad se mostró mucho más compleja como para que ciertos axiomas la puedan abarcar. Heisenberg postuló el principio de incertidumbre y la teoría del caos introdujo la contingencia dentro de las operaciones científicas, desechando así el control racional de cualquier variable. La complejidad abandonó la causalidad al entender que la relación entre causas y efectos depende de la medida en que un observador confiere importancia a ciertos de ellos ¿Cómo entonces se ordena una ciudad cuando es imposible establecer causalidades? (Greene, 2005). En ese sentido, tras tantas construcciones basadas en el urbanismo racional, los hechos empezaron a denotar más problemas que aciertos, como segregación socio-espacial, pobreza, inseguridad y violencia; por lo que uno de los proyectos íconos del movimiento moderno, el conjunto Pruitt-Igoe de 2.870 viviendas y construido en Estados Unidos en 1954, fue demolido por el gobierno federal entre 1972 y 1974 (Duhau, 2001). Su destrucción fue vista como “el día en que murió la arquitectura moderna” (Jencks, 1984:9).

## **La construcción masiva de vivienda social subvencionada por el Estado**

El problema de la vivienda es un problema técnico susceptible de acabar y por lo tanto no es inherente a los problemas estructurales de la clase obrera. Véase el caso de Chile, cuyo modelo pionero en

América Latina de subvención de viviendas implementado en 1978 ha sido relativamente exitoso, en cuanto a la cantidad de unidades construidas se refiere, pero con serias limitaciones con respecto al objeto que produce y a los efectos urbanos que causa, generando ahora el problema de *los con techo* (Rodríguez y Sugranyes, 2005). Para hacer frente a esa problemática, se ha venido definiendo a la vivienda social como aquella que permite superar el déficit habitacional de los grupos más desposeídos de la sociedad, pero en una connotación social y cultural que supere la cualidad material de la vivienda (Haramoto, 1983) al considerar factores físicos, económicos y sociales (Pradilla, 1983), es decir, que se integre fácilmente con la ciudad, facilite el acceso a transporte y servicios, posea infraestructura, tenga óptima relación con el medio ambiente y propicie la interacción social (Rodas, 2013).

El mismo Engels (Rossi, 2010) en su análisis de la situación obrera en la Inglaterra del siglo XIX, expresó que la escasez de viviendas no era algo particular de la época industrial ni tampoco un mal único de aquel *moderno* proletariado; sino que el déficit de vivienda venía afectando de manera uniforme a las clases oprimidas a través de los tiempos. Pero es con la consolidación del capitalismo en la época industrial (Pradilla, 1983), cuando la vivienda adquiere un doble carácter, por un lado es un objeto útil que satisface la necesidad de mantener y reproducir la fuerza de trabajo a través de actividades como alimentación, reposo o relaciones interpersonales, es decir, tiene un valor de uso que justifica su construcción; y por otro es un objeto que se compra y vende en el mercado, transformándose en una mercancía que tiene un valor de cambio. En ese sentido, la ciudad es el escenario del intercambio donde ya no sólo se consume lo material sino también símbolos, como por ejemplo los de la vivienda; es decir, el tamaño, ubicación, prestaciones y apariencia de la casa son además un símbolo de posición social (Lefebvre, 1972).

El espacio de consumo así, es un proceso espacial de reproducción de la fuerza de trabajo que se realiza en dos niveles, en los espacios públicos a nivel colectivo y en la vivienda a nivel individual (Castells, 2004); por lo que, como una de las funciones principales del Estado capitalista es la de promover y conseguir el desarrollo económico y social nacional a través de la reproducción de la fuerza de

trabajo; los gobiernos promulgan políticas públicas que permitan satisfacer la necesidad de vivienda, sobre todo para la clase trabajadora. En ese sentido, la mayoría de políticas habitacionales en América Latina para la población de menores ingresos, han tenido como eje central la subvención de las viviendas a través de un subsidio habitacional (BEV, 2012) considerado como una ayuda estatal que se otorga por una sola vez a familias que pertenecen a estratos económicos bajos para que puedan comprar una vivienda nueva. El subsidio cubre una parte del costo de la vivienda y se complementa con el aporte propio de la familia más un crédito hipotecario o de consumo (Contrato Social por la vivienda, 2006).

La pregunta es ¿por qué subvencionar viviendas? todo el mundo acepta que se necesita subsidios a la vivienda para proteger a la población que la empresa privada no puede alojar, aunque esta vivienda no debe dejar de tener las características de un buen objeto y de una buena urbanización. Sin embargo, esta es una pésima respuesta, ya que la realidad muestra que las personas que ocuparán las viviendas subvencionadas tienen los mismos derechos que toda la sociedad, con la única diferencia que no pueden pagarlos, por lo que pasan a ser *conejillos de Indias* tanto para los planificadores estatales como para la empresa privada, que cometen el gran error de aislar a esta parte de la población, segregada por sus ingresos, en barrios con esquemas propios y distintos. Es decir, la concepción de subvencionar viviendas no tiene nada que ver con el verdadero problema, sino que tan sólo está presente como experimentación de teorías urbanas que no han prosperado (Jacobs, 2011).

Aún así, la mayoría de países latinoamericanos han optado por el subsidio habitacional para la población de menores ingresos y han destinado cuantiosos recursos económicos para solventar los diferentes proyectos masivos de vivienda social. Por ejemplo, en Chile la producción de vivienda social entre 1980 y 2000 fue de casi 200.000 unidades (Rodríguez y Sugranyes, 2005). En México se produjo un financiamiento para 3.000.000 de viviendas nuevas entre 2000 y 2006 (Paquete y Yescas, 2009). En el Ecuador, entre el año 2007 y 2010, se entregaron más de 200.000 subsidios habitacionales (Ruiz y Sánchez, 2011). Pero la realidad muestra que no se hace mucho por revertir el abandono de las viviendas. En Chile el 65% de familias que residían en estos conjun-

tos manifestaban su intención de abandonarlos (Rodríguez y Sugranes, 2005) y en México, de 30.400.000 de viviendas existentes en 2006, 4.300.000 estaban deshabitadas (Barrios y García, 2010).

Lo expuesto hace suponer que los recursos destinados no tienen como fin último satisfacer la necesidad útil de la vivienda, es decir su valor de uso, sino más bien favorecer al capital inmobiliario-financiero que hace negocio con la construcción masiva de vivienda social al caracterizarla solamente por su valor de cambio. Situación que se complica porque este tipo de vivienda es relegada fuera de la centralidad urbana ya que no puede competir con las diversas actividades económicas para asegurarse localizaciones ventajosas en el espacio urbano (Camagni, 2005), por lo que la mayoría de estos conjuntos habitacionales tienen las mismas características comunes: están situados en la periferia de la ciudad, ocupan terrenos desvinculados de la trama urbana o tienen una densidad muy alta; es decir, sus residentes están alejados y aislados físicamente de la ciudad (Segovia, 2010).

## **El espacio público como nueva forma de integración social de la modernidad**

Aunque el paradigma modernista del dominio de la naturaleza no inauguró la urbanización del espacio si la convirtió en un proceso acelerado que, a más de reivindicar al individuo, potenció la posibilidad de compartir espacios con gente desconocida. Esto ocasionó un problema de integración social, cuando la gente fue arrancada de las ocupaciones de la temprana Edad Moderna y aislada geográficamente, que se solucionó con la invención del Estado-nación, cuya sola pertenencia fundaba lazos entre personas desconocidas y creaba una nueva forma de integración social, enmarcada en una relación materializada principalmente en el espacio público (Habermas, 1996) y en un ejercicio de poder expresado siempre en los espacios: “*la historia de los espacios será al mismo tiempo la historia de los poderes*” (Foucault, 1980:149).

Es esta dimensión política de la ciudad la que ha permitido forjar un espacio público entendido como ámbito contenedor de la conflictividad social y que fue creado por la burguesía para acabar con

el orden anterior, pero que luego se convierte en un arma de los excluidos para transformar el orden social burgués. Esta explicación se basa en la concepción marxista sobre el rol del proletariado y en el ideal habermasiano de rescatar la modernidad de la racionalidad instrumental usando sus armas: la razón y la esfera pública (Salcedo, 2007).

En la democracia moderna (Habermas, 2009), el espacio público es un espacio político que a más de identificar los problemas de la sociedad, vincula entre sí al Estado y a la sociedad civil, en una teoría que busca garantizar la cohesión social con una política que se enfoca en la inclusión del otro. Es decir, es necesario el cambio del centro de gravedad que presentan los tres recursos con los que la sociedad satisface su integración: el mercado, el Estado y la sociedad civil; toda vez que la cohesión social ya no puede extraerse solamente de la *acción comunicativa* sino que debe sustentarse en espacios públicos que permitan a la sociedad civil afirmarse sobre los otros dos poderes (Habermas, 1996). Es en el espacio público entonces, visto como una estructura espacial para la cual se ofrecen diversas metáforas arquitectónicas, donde la sociedad civil influye en la opinión pública, hace escuchar sus opiniones y obliga al sistema político a reflexionar sobre sus decisiones de poder (Habermas, 1998).

## **Privatización y mercantilización del espacio público y por ende de la ciudad**

En América Latina, el capital transnacional inmobiliario y/o financiero, junto con la ideología neoliberal y la implementación de políticas urbanas impuestas por estados burgueses, con el impulso de organismos financieros multinacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; han provocado cambios importantes en las estructuras territoriales, agudizando a la vez sus contradicciones y ocasionando nuevas problemáticas sobre todo para la población trabajadora, al privatizar y mercantilizar lo público urbano (Pradilla, 2009, 2010).

En ese sentido, la expansión de las ciudades en las periferias no ha parado, en ellas se sitúan *macroconjuntos* de *microviviendas* construi-

dos para sectores de bajos ingresos por inmobiliarias privadas e instituciones hipotecarias del Estado que siguen fórmulas neoliberales de financiamiento. Sus promotores son los poderes públicos, con pocas diferencias prácticas cuando se declaran de derecha o de izquierda, y el capital inmobiliario-financiero (Pradilla 2010). Esta situación, junto con la crítica a la ciudad moderna, debe leerse con otros fenómenos como la inmigración masiva o el rápido desarrollo de la clase obrera industrial, que produjeron nuevas formas en el habitar urbano latinoamericano: *favelas*, *villas miseria*, *pueblos jóvenes* o *ranchos*. Es decir, aunque se integró a las masas populares en un mercado urbano de trabajo mediante la industrialización sustitutiva, otorgándoles viviendas de bajo costo, se hizo muy poco en lo referente a ciudadanía política y social, procesos que se cultivan principalmente en los espacios públicos de las ciudades (Duhau, 2001).

## **El acceso al espacio público desde la vivienda social, el Derecho a la Ciudad**

El Derecho a la Ciudad, propuesto por Henri Lefebvre en el siglo pasado, nació como una revalorización de la vida social, familiar y profesional de la humanidad, cuyas diferencias individuales ya no podían seguir siendo desatendidas por el Estado, quien debía garantizar los derechos y obligaciones de la ciudadanía para acceder a sus distintas prácticas sociales (Correa, 2008). En América Latina, el derecho a la ciudad se vio materializado en dos instrumentos legales paradigmáticos: la Ley 388 de Colombia aprobada en 1997 y el Estatuto de la Ciudad de Brasil promulgado en el año 2001. Éste consolida un nuevo marco conceptual jurídico/político para el derecho urbanístico (función social de la propiedad), reglamenta y crea instrumentos de gestión a través de planes directores, sugiere procesos para la gestión democrática e identifica instrumentos/estrategias de regularización de asentamientos informales (Fernandes, 2009). La Ley 388 tiene como objetivos una eficiente organización del territorio; resolución de conflictos de la propiedad, la tenencia y el uso del suelo; garantizar oportunidades; coordinar niveles de gobierno y

facultar la ejecución de proyectos o acciones urbanas integrales (Maldonado, 2006).

En la actualidad, se cuenta con la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (HIC-AL, 2008), que en esencia promueve un acceso equitativo a los beneficios de la ciudad, así como la participación democrática en las decisiones del gobierno local para ejercer tanto derechos como libertades fundamentales. En ese sentido, siguiendo a varios investigadores (Carrión, 2010; Borja y Muxi, 2003 y Bohigas, 2003) que basados en la polis griega han propuesto a la ciudad como el espacio público por excelencia, cobra total importancia cualquier acción que busque el acceso al espacio público. Así, con el afán de visibilizar y cuantificar ese acceso, se rescata la propuesta de que acceder al espacio público es acceder a un espacio que posee cuatro condiciones que lo definen: simbólica, simbiótica, de intercambio y cívica (Carrión, 2010).

## **Condiciones del espacio público y su relación con la vivienda social**

Las condiciones expuestas se consideran propiedades de cualquier conceptualización de espacio público; ya que, si bien es cierto que éste es un concepto de larguísima trayectoria en las ciencias sociales y en los estudios urbanos (Avritzer, 2002; Castells, 2004; Duhau, 2001; Habermas, 1996; Lefebvre, 1972; Lungo, 2005; Pradilla, 2009), en la actualidad existen por lo menos dos acepciones para el espacio público: por un lado se lo considera simplemente como el espacio físico definido por un criterio jurídico, es decir es un contenedor; y por otro lado se lo relaciona con un espacio social cargado de valores positivos, o sea es el contenido. Así, en la literatura reciente existe la tendencia a confundir las dos concepciones y se suele deducir por ejemplo la ausencia de interacción social en espacios públicos que tienen características físicas deficientes o inferir por el contrario que donde el entorno del espacio público es óptimo (ubicado al centro de la ciudad o con más funciones y valores históricos-patrimoniales incorporados) habrá auto-

máticamente interacciones en público caracterizadas por el anonimato y la heterogeneidad (Duhau y Giglia, 2004).

*Condición simbólica:* El espacio público construye identidad valiéndose de su carácter simbólico de representación simultánea y múltiple, ya que es un espacio donde se representa la sociedad y es a la vez representado por ella, por lo que permite re-significar lo público y fortalecer las identidades (Carrión, 2010). Es primordial entender que el asentamiento de un conjunto habitacional de vivienda social, demanda una organización social a través de procesos que permiten la apropiación espacial y que posibilitan la pertenencia y la identidad con la ciudad, tanto material como socialmente (Segovia, 2010). Como la identidad (Guerrero, 2002) es una construcción social que se transforma constantemente y que está constituida por un sistema de relaciones y representaciones que surgen de las interacciones de sujetos situados social e históricamente, su construcción no se basa solamente en la auto-reflexión sobre uno mismo, sino también en la relación con el otro, ya que sólo en la alteridad se resuelve lo que no es propio y lo que hace la diferencia. Es por esta situación relacional que el individuo adquiere no una, sino varias identidades que son a la vez múltiples, fragmentadas, diferenciadas y que son a la vez individuales y colectivas. Esta simultaneidad en la construcción de identidades (Gravano, 2003) hace que los individuos no se sientan nunca adheridos a una sola identidad sino que graviten en diversos significados identitarios socio-espaciales.

*Condición simbiótica:* Los espacios públicos encuentran a la población y la integran entre sí, ya que son lugares de socialización donde las relaciones se diversifican y la diferencia se respeta. Se trata del espacio de todos, por lo que produce un legado transgeneracional y transespacial (Carrión, 2010). Con respecto a la vivienda social, toda política pública que pretenda alcanzar una integración social mayoritaria, supone en parte importante organizar la heterogeneidad local, ya que mientras más amplia sea la percepción de un territorio común, mayor es la capacidad de apropiación de éste (Segovia, 2010).

*Condición de intercambio:* El espacio público es un lugar donde se intercambian bienes, servicios, información y comunicación (Carrión, 2010). Esta condición es muy importante, puesto que una complicación en los conjuntos de vivienda social, es que para las personas más vulnerables, como niños y adolescentes, la distancia y el

aislamiento urbano ocasionan una distancia y aislamiento social por lo que se tiene menores posibilidades de acceso a servicios urbanos y a redes de integración social, laboral y de salud, o a centros culturales, lúdicos o educativos (Segovia, 2010).

*Condición cívica:* El espacio público es un espacio cívico donde se forma ciudadanía y conciencia social (Carrión, 2010). En democracia, la ciudadanía se ve cuantificada según el nivel de participación que tengan los ciudadanos en ella, ya que la instalación de las familias en los conjuntos habitacionales de vivienda social genera transformaciones en dos ámbitos: en la noción de pertenencia a un territorio que incide en la creación de un nosotros; y en la noción del derecho a pertenecer al Estado-Nación, lo que es fundamental para la construcción de un ciudadano (Cáceres, 2010).

Por lo expuesto, es necesaria una investigación de campo de los residentes de viviendas sociales construidas masivamente, en relación con los niveles de acceso a las condiciones del espacio público y constatar si las políticas públicas promulgadas han hecho efectivo ese acceso como parte del Derecho a la Ciudad. Así, como objeto empírico de estudio se ha escogido al proyecto de vivienda masiva Ciudad Bicentenario de Quito, Ecuador.

## **Estudio de caso: Ciudad Bicentenario de Quito**

### ***El inicio de la planificación: 2005-2006***

El Municipio de Quito aprobó el 15 de diciembre de 2005 la Ordenanza Especial N°006 del proyecto urbanístico Ciudad Bicentenario que, como la mayoría de conjuntos de vivienda masiva, se ubica en la periferia de la ciudad, sector de Pomasqui, a veinte km. aproximadamente del centro histórico de Quito, en el límite norte del suelo urbano, colinda al oeste con el río Monjas y al noreste con una protección ecológica (MDMQ, 2006). Se cuenta con dos vías secundarias existentes para el acceso, pero existe la proyección de la vía Mitad del Mundo, prolongación de la autopista Simón Bolívar, que atraviesa por el sector oeste y que separa totalmente las viviendas

de la zona de equipamientos (ver Mapa N° 1), en clara alusión a la planificación racional y su distribución funcional o zonificación.

Mapa N° 1  
Implantación de Ciudad Bicentenario, año 2005



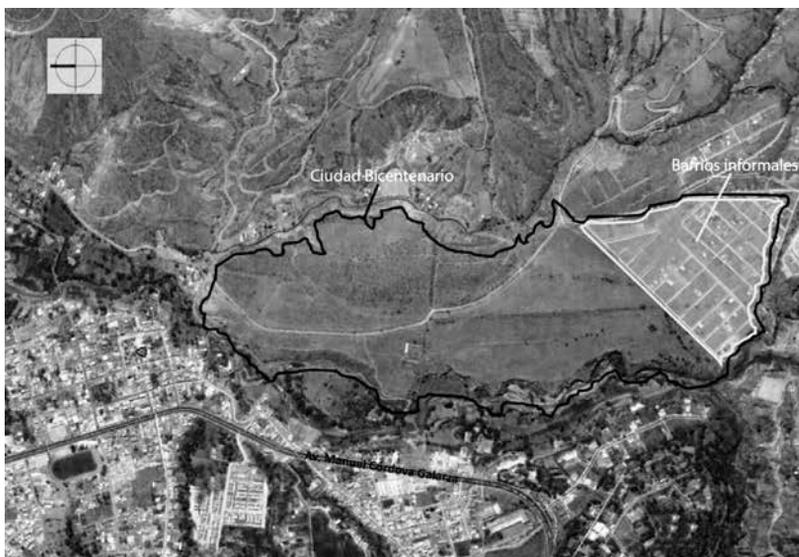
Fuente: Municipio de Quito, Ordenanza Especial N° 006

Ciudad Bicentenario fue concebido como un programa Municipal de Vivienda Social que contemplaba la implantación, en la zona oeste del proyecto, de un terminal de transporte, sistema integrado de seguridad, escuelas, guarderías, hospital, salas comunales, polideportivo, biblioteca, iglesia, centro de administración pública, parque lineal y centros culturales. Siguiendo otro de los preceptos racionalistas pregonados por el movimiento moderno, el de la serialización residencial y su consecuente construcción masiva de viviendas; y en aras de aprovechar el suelo, se pretendía dar cabida, en la zona este de la prolongación de la autopista Simón Bolívar, a 3.500 viviendas aproximadamente y que serían destinadas especialmente a sectores sociales de escasos recursos, sobre todo de la parte norte de la ciudad (Ordenanza Especial N°006, 2005).

En el año 2005, el área total del proyecto era de 75.72 has, de las cuales 18.45 has, ubicadas en el sector sur, estaban ocupadas (hasta

el día de hoy) por los barrios informales “15 de Julio” y “Unidad Nacional”; y que a esa fecha presentaban un desarrollo relativamente incipiente, por lo que se planteó la intervención sobre ellos (ver Mapa N° 2), con la finalidad de incorporarlos a un ordenamiento integral y propiciar a los legítimos propietarios de los lotes el acceso a una vivienda. De las 57.27 has restantes, 29.70 has eran del municipio y 27.57 has de propiedad privada, que el cabildo terminaría comprando para la planificación del proyecto final.

Mapa N° 2  
Terreno de Ciudad Bicentenario, año 2005



Fuente: Google Earth, 2005

## **El inicio de la construcción: 2007-2009**

En 2007 asumió la presidencia del Ecuador el Eco. Rafael Correa, quien apenas iniciado su Gobierno de la Revolución Ciudadana, mediante decreto Ejecutivo N° 110, duplicó el valor del subsidio habitacional directo a la demanda de US\$ 1.800 a US\$ 3.600,

para viviendas cuyo precio máximo era de US\$ 20.000. Así, empezó su gestión con la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, que tenía entre sus principios la reconstrucción de lo público para llegar a una sociedad justa, libre, democrática y sustentable, por lo que el acceso al espacio público debía ser garantizado por el Estado y la comunidad política, al promocionar deberes y derechos respecto a su uso (SENPLADES, 2007).

En aquel contexto, el Municipio de Quito inició el movimiento de tierras y la construcción de vías y bordillos (La Hora, 2007); a la vez que firmaba un convenio con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) para priorizar la entrega de subsidios habitacionales a las organizaciones que participaren en los proyectos de vivienda municipales (Diario Hoy, 2007). Luego, en vista de que las características topográficas y la calidad del suelo en el límite nororiental del proyecto impedían el trazado vial planificado en ese sector, se sancionó la Ordenanza Especial N°012 el 16 de marzo de 2007, que prácticamente conservaba el mismo plan urbano: zonificación de viviendas y equipamientos divididos por la prolongación de la vía Simón Bolívar. De igual forma se mantenían los elementos estructurantes: cuatro grandes plazas a lo largo del proyecto, que se conectaban con el área de equipamientos a través de ejes peatonales elevados que atravesaban la vía rápida.

La construcción de las viviendas respondía a dos modelos de gestión: la directa municipal, donde era el municipio quien construía las viviendas a través de contratistas; y la venta de suelo a favor de organizaciones sociales y/o promotores inmobiliarios, que eran los que se encargaban de la construcción y el negocio inmobiliario. En el modelo de gestión directa, el suelo se quedaba con el Municipio y sólo se transfería la propiedad de la vivienda, en un diseño donde la rentabilidad del cabildo fue planificada para ser nula (EPMHV, 2012). En ese sentido, mediante convocatorias públicas, el municipio invitó, en abril de 2007, a constructores, promotores inmobiliarios y organizaciones sociales para que compren manzanas en el proyecto; y, en junio de 2007, al registro de organizaciones sociales carentes de vivienda para iniciar la gestión directa municipal (Ecuador Inmediato, 2008). El sector privado participó en los dos modelos de gestión.

En abril de 2008, mediante Resolución N° C0293, el Municipio de Quito declaró prioritaria la ejecución del proyecto a la vez que se aprobaban las condiciones de un crédito de US\$ 5.400.000 solicitado por la municipalidad, en su modelo de gestión directa, al Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV); es decir, se potenciaba la reproducción del capital inmobiliario, aún cuando sea público, ya que no dejaba de ser un crédito al constructor (La Hora, 2008). Para ese entonces, se habían concluido las obras de infraestructura con una inversión municipal de US\$ 5.000.000 (Ecuador Inmediato, 2008). Las casas tenían precios entre US\$ 10.000 y US\$ 15.000 en áreas que iban de 40 a 80 m<sup>2</sup>. Las familias recibieron el subsidio habitacional que representó en promedio el 30% del costo de la vivienda, dieron una entrada mínima de alrededor del 5% y el resto fue financiado con créditos hipotecarios (La Hora, 2008).

A mediados del año 2008 se entregaron 530 subsidios a familias pertenecientes a más de 40 organizaciones de escasos recursos económicos (Ecuador Inmediato, 2008b). Enseguida se creó un Fidecomiso entre el Municipio de Quito, el BEV y el MIDUVI para la construcción de las viviendas y la administración del crédito otorgado por el BEV y que serviría para pagar a los contratistas de la gestión directa municipal (Ecuador Inmediato, 2008). Es decir, se abrió paso a la subvención de viviendas, con subsidios a la demanda y créditos para la oferta, en un modelo neoliberal que pretendía mostrar que la práctica político-económica planteada para alcanzar el bienestar social a través de la libertad empresarial puede desarrollarse en un Estado que crea y preserva un marco institucional apropiado para tal práctica (Kozac, 2011).

En septiembre de 2008, el Gobierno incrementó el valor del subsidio de US\$ 3.600 a US\$ 5.000, lo que produciría la mayor inversión en el Sistema de Incentivos a la Vivienda<sup>4</sup> (SIV) de la historia ecuatoriana, US\$ 361.400.000 en el 2008, cuadruplicando la inver-

---

4 Programa implementado en 1998 en el Ecuador, que se basa en un subsidio habitacional a la demanda, enmarcado dentro de la política de desarrollo urbano y vivienda del Banco Interamericano de Desarrollo-BID (Pinto, 2012).

sión del 2007 y quintuplicando la hecha entre 2002 y 2006 (Ruiz y Sánchez, 2011).

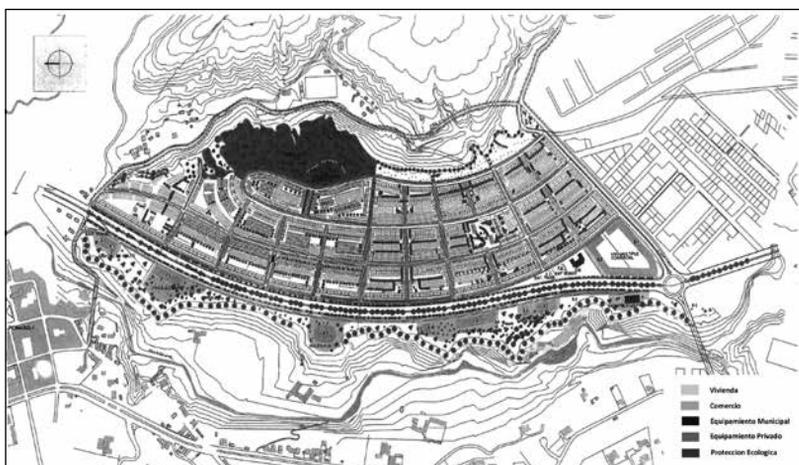
Cabe señalar que en este año se ratificó, mediante Consulta Popular, la nueva Constitución de la República (2008) y se constitucionalizaron los derechos a la vivienda y la ciudad, enmarcándolos en una visión más amplia que trata sobre el hábitat seguro y saludable y al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos. En ese contexto, se presentó el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, con la finalidad de construir un Estado plurinacional e intercultural y para lo cual se define a la nueva categoría del buen vivir o el *sumak kawsay* de nuestros pueblos ancestrales, como la satisfacción de las necesidades y la consecución de una calidad de vida digna que nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos y con ello posibilitar la construcción del porvenir social (Ramírez, 2008).

De regreso a la planificación del proyecto, en vista de que por un lado, la topografía, calidad de suelo, vestigios arqueológicos encontrados y reformas en las vías de acceso habían modificado la geometría vial así como la conformación de algunas manzanas; y que por otro lado, los asentamientos irregulares “Unidad Nacional” y “15 de Julio” continuaban creciendo de forma espontánea; el Municipio emitió la Ordenanza 014 el 25 de mayo de 2009, eliminando la intervención en los barrios informales y dejando la cabida total en 2.500 viviendas aproximadamente. Con respecto al plan urbano anterior, a más de conservar la zonificación de viviendas y equipamientos, se afectó considerablemente a la dotación de espacios públicos en el proyecto, toda vez que se planificó solamente la implementación de una sola plaza (ver Mapa N° 3).

En julio de 2009, se posesionó como Alcalde de Quito el Dr. Augusto Barrera, miembro de Alianza País, movimiento con el que Rafael Correa había llegado a la presidencia, consolidando así el Gobierno de la Revolución Ciudadana a nivel local en el afán de concretar la revolución social, para que a través de una política social articulada a una política económica incluyente y movilizadora, el Estado garantice los derechos fundamentales de todas las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades (SENPLADES, 2009). En ese sentido, en el último trimestre del 2009, el Gobierno presentó su plan de “Inversión para la reactivación” que consistía en la liberación

de 2.500 millones de las utilidades del Banco Central y de la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad para su posterior colocación en cuatro sectores: construcción (US\$ 600.000.000), industria, infraestructura y microempresa. De lo destinado al sector de la construcción, US\$ 200.000.000 serían para reactivar el BEV, con créditos a la oferta; US\$ 200.000.000 para la asignación de subsidios a la demanda por parte del MIDUVI y otros US\$ 200.000.000 para el otorgamiento de créditos hipotecarios; es decir más subvención de viviendas.

Mapa N° 3  
Implantación de Ciudad Bicentenario, año 2009



Fuente: Ordenanza Especial N° 014 del 15 de mayo de 2009.

## **La entrega de viviendas: 2010-2013**

En febrero de 2010, con la presencia del presidente Correa, el alcalde de Quito y el gerente del BEV, se entregaron las primeras 300 viviendas. En la ceremonia de entrega, el presidente expresó: –este proyecto es la representación de una nueva época en la que se busca el bienestar colectivo, soluciones para las grandes mayorías–, destacó que Ciudad Bicentenario es un modelo claro de lo que deben ser la

ciudad y el país del futuro, tras la idea de la convivencia en comunidad autosuficiente que pueda realizar sus actividades en su propio entorno, evitando grandes e innecesarios desplazamientos. Por su parte, el alcalde Barrera manifestó que Ciudad Bicentenario es –un mensaje de dignidad, un concepto nuevo e incluyente, solidario–. Explicó que este concepto integra la residencia, el uso múltiple, la educación y la calidad de vida (El Ciudadano, 2010).

Las viviendas entregadas, de hormigón armado, losas y bloque, tenían posibilidad de crecimiento desde 41 a 80 m<sup>2</sup>. Los precios iban desde US\$ 13.000 hasta US\$ 20.000 (El Ciudadano, 2010), es decir 30% más que cuando se iniciaron las obras en el 2008. En marzo de 2010 se firmó otro convenio entre el MIDUVI, la Alcaldía y el BEV, para que éste otorgue un nuevo crédito a la municipalidad por un monto de US\$ 3.600.000, con el fin de construir las viviendas de la II etapa del proyecto (Agencia pública de noticias de Quito, 2010).

En el ámbito nacional, el MIDUVI elaboró en el año 2010, la Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Adecuada (PNHSAHVA, 2010), donde se reconoce a los barrios como constituyentes de la base territorial de las comunidades urbanas y el referente que permite desarrollar la identidad vecinal. A partir de ahí, se plantea como uno de los objetivos el mejorar la calidad de vida en los barrios, a través de la recuperación y valorización de los espacios públicos barriales y del fortalecimiento del tejido social. En el mismo año, el Municipio de Quito publicó su Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda (PMHV, 2010), donde se define que la vivienda social no debe estar segregada ni territorial ni formalmente, puesto que es inherente al desarrollo comunitario integral, por lo que se le deberá dotar de ordenación territorial, infraestructuras y equipamientos a más de proveerle espacios habitables y adecuados para que la población de los sectores de atención prioritaria acceda a un hábitat digno, seguro y adecuado, estableciendo así condiciones de equidad entre los ciudadanos. Además, se señala a la dotación de espacios públicos como parte fundamental de la comunidad, para su integración y formación de identidad.

En este contexto, se creó mediante Ordenanza Metropolitana 307, la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda (EPMHV) que determinó en su objeto, entre otros, la gestión integral

de programas y proyectos de Hábitat y Vivienda, la participación comunitaria, la promoción del desarrollo integral, la autogestión comunitaria y el sistema de economía solidaria a desarrollar en el Distrito de Quito.

A finales de 2011, con presencia del Gerente del BEV, el alcalde de Quito y el ministro del MIDUVI, se entregaron 40 casas a familias beneficiarias. En base a la PMHV, en la ceremonia de entrega, el alcalde Barrera anunció el inicio de más obras en el sector, como reforestación y prolongación de la Av. Simón Bolívar que ayudará a la movilidad de Quito y la conectividad con este proyecto habitacional; y destacó: –no tenemos una política de hacer casas sino de construir comunidades. Les pido que convivan armónicamente, que esos valores de comunidad y de respeto sean valores que hagan parte de este lugar–. (BEV, 2011). Un año después, en diciembre de 2012, solamente el alcalde de Quito entregó 280 casas y expresó: –en cada barrio debemos hacer ciudad, debemos mejorar la relación y confianza entre vecinos; ningún proyecto tendrá éxito sino cuenta con la solidaridad, colaboración y compromiso comunitario– (Agencia pública de noticias de Quito, 2012).

Como se vio, desde que inició el proyecto, la construcción de las viviendas respondió a dos modelos de gestión: la directa municipal que gestionó la construcción de 1.833 viviendas a través de la EPMHV; y la venta de suelo a favor de organizaciones sociales y/o promotores inmobiliarios privados que gestionaron la construcción de otras 750 viviendas. Para inicios de 2013, de las viviendas que la administración municipal construía mediante un administrador fiduciario, 968 viviendas (en 14 manzanas de la Etapa I) prácticamente ya estaban concluidas. Las otras 856 viviendas que correspondían a la Etapa II, conformada por 9 manzanas, presentaban un avance de construcción del 56% (EPMHV, 2012). De las unidades habitacionales ofertadas, 1.761 (96%) habían sido adjudicadas, 1.450 (79%) fueron beneficiarias del subsidio habitacional. Para marzo de 2013 se registraban 465 (25%) unidades entregadas y tan solo 272 (15%) viviendas habitadas con un total de 831 habitantes (EPMHV, 2013).

El 22 de marzo de 2013, en base a la Constitución de 2008 y a la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda (PMHV) de 2010 que instan la aplicación del principio del Buen Vivir; así como por

la normativa vigente, dotación de infraestructura y equipamientos, se emitió la Ordenanza Especial N° 0374, vigente hasta hoy y que declara a Ciudad Bicentenario como un proyecto de vivienda social, articulando directamente a sus beneficiarios con el Sistema de Incentivos a la Vivienda; y, en virtud de la facultad tributaria del municipio, exonerando de tasas, tarifas y contribuciones especiales (de aprobación, garantías de construcción y otros pagos administrativos municipales) a la aprobación de todas las viviendas del proyecto (Ordenanza Especial N° 0374, 2013). Con respecto al plan urbano anterior, se conservan la zonificación de viviendas y equipamientos, la dotación de un solo espacio público en el proyecto considerado como plaza y los recorridos peatonales elevados.

La disminución de espacios públicos, de cuatro plazas existentes en la primera ordenanza del año 2005, a una sola propuesta en la última del año 2013, así como del número de viviendas propuestas al principio, se debe al hecho de dejar fuera del proyecto a los barrios informales, lo que demuestra que, a pesar de haber sido aprobada la PMHV en el año 2010 para la construcción de una ciudad más incluyente, existe una ruptura entre el discurso progresista de las políticas promulgadas tanto por el gobierno nacional como local y una práctica conservadora a la que no le importa el desarrollo urbano informal.

Para mediados del año 2013 (ver Mapa N° 4), el sector sur del proyecto prácticamente se encontraba consolidado, a diferencia de la zona norte que estaba en construcción; así mismo, los barrios informales siguen en proceso de consolidación y aunque los trámites correspondientes se encuentran en el Municipio de Quito, ninguno ha sido formalmente aprobado.

Por lo expuesto, Ciudad Bicentenario fue por un lado planificado en base al urbanismo racionalista y su construcción ha sido posible en gran medida por el subsidio habitacional a la demanda y los créditos de la banca pública a la oferta, lo que según la teoría produciría una crisis del espacio público; y por otro lado, su población residente ha sido testigo de todas las políticas promulgadas por la Revolución Ciudadana, varias veces enunciadas en su territorio y que apuestan por el acceso al espacio público. Esta contradicción se dilucida con un estudio de campo, en base a indicadores propuestos, que permita responder a la siguiente pregunta: ¿la gestión pública, local

y nacional, ha hecho efectivo el acceso al espacio público de Quito para la población que habita en Ciudad Bicentenario, en términos de identidad, encuentro, intercambio y ciudadanía?

Mapa N° 4  
Ciudad Bicentenario y su entorno, año 2013



Fuente: Google Earth, julio de 2013

## **Indicadores del acceso al espacio público desde Ciudad Bicentenario**

Tomando como base la propuesta de Carrión (2010) que expresa que el espacio público tiene cuatro condiciones que lo describen, los indicadores propuestos permiten medir el nivel de acceso que tienen los residentes de Ciudad Bicentenario a cada una de esas condiciones, en cualquier espacio público de Quito y comprándolo con el nivel de acceso que tenían cuando vivían en sus anteriores residencias. En ese sentido, aunque las condiciones simbólica (identidad), simbiótica (encuentro), de intercambio y cívica (ciudadanía); son el resultado de largos procesos sociales, la apuesta por cuantificar los indicadores responde a la necesidad de precisar justamente los límites y alcances que tiene la población para acceder a cualquier espacio

público de la ciudad, antes y después de llegar a vivir en Ciudad Bicentenario.

## **Metodología de análisis**

Se procedió a encuestar a una muestra (58 familias) de las 272 familias que vivían en Ciudad Bicentenario en marzo de 2013 (fecha de toma de datos), a cuyos jefes de hogar o miembros designados para responder, se les hizo preguntas relacionadas con los indicadores construidos. Desde una perspectiva comparada se hicieron las mismas preguntas para que sean respondidas en dos contextos y tiempos diferentes: antes de que vivan en Ciudad Bicentenario y desde que residen allí. Antes de mostrar los resultados de los indicadores, se caracteriza a la población encuestada según sus características socio-espaciales: sexo, estado civil, edad, nivel de instrucción, lugar de nacimiento, tiempo de residencia en Ciudad Bicentenario y lugar de procedencia (antiguo barrio); y se establecen los lugares estructurantes de Quito para la población residente, identificando cuáles de ellos son espacios públicos.

## **Características socio-espaciales de la población**

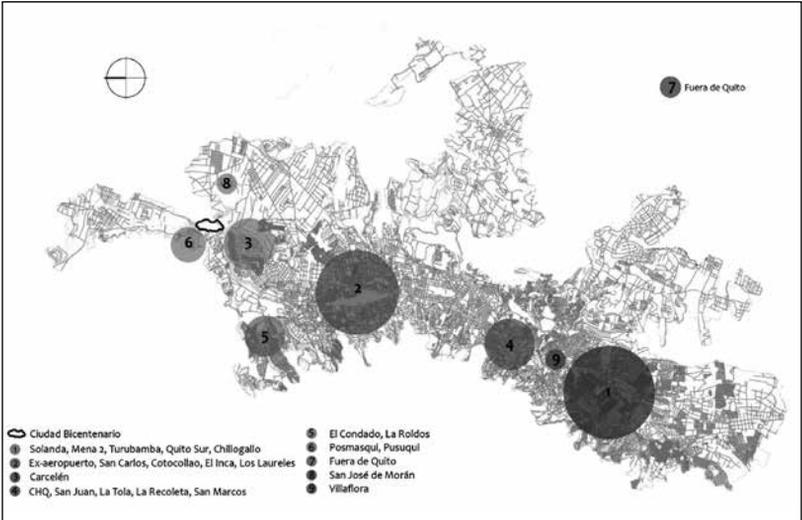
*Sexo y estado civil:* Del total de encuestas realizadas, el 53% fue respondido por mujeres mientras que el 47% por hombres. Si se considera que aproximadamente la tercera parte de la población en promedio es soltera, prácticamente existe en la mayoría de la población encuestada una igualdad entre el número de jefas y jefes de hogar o entre los miembros que fueron designados por las familias para contestar las preguntas realizadas, lo que muestra la igual representatividad que tienen tanto hombres como mujeres para responder por cada una de sus familias.

*Edad y nivel de instrucción:* Con respecto a la edad, la población sujeta a estudio es mayoritariamente adulta, ya que solo la cuarta parte de la población tiene entre 19 y 30 años. Sin embargo, solamente la tercera parte acabó la universidad, casi la mitad tiene el bachillerato como nivel de instrucción final y una de cada siete personas cuenta con la primaria acabada, mientras que el 3% presentan título de postgrado.

*Lugar de nacimiento y tiempo de residencia en Ciudad Bicentenario:* Prácticamente la mitad de la población, tanto hombres como mujeres, es oriunda de la ciudad de Quito; sin embargo casi la totalidad (95%) ha vivido en otros barrios de esta ciudad antes de mudarse a Ciudad Bicentenario, lo que muestra una construcción previa, aún de la población migrante, de una vinculación con la ciudad de Quito. Con respecto al tiempo de residencia, el 15% habita en el conjunto ya tres años, el 35% vive allí desde hace dos años, el 27% hace ya un año y el 23% reside en el proyecto por solamente varios meses. Es decir, el 77% de los habitantes tienen más de un año de residencia en dicho complejo habitacional, lo que representa un cierto grado de validez para la comparación de su situación pasada con la actual.

*Lugares de procedencia de la población de Ciudad Bicentenario:* Los antiguos barrios de la población están ubicados a lo largo de la capital (ver Mapa N° 5). Solamente un 5% de la población vivía fuera de Quito antes de vivir en Ciudad Bicentenario; el 23% en el sur de la ciudad, el 15% en el Centro Histórico, el 31% en el sector norte y el 28% en las cercanías del conjunto, lo que demuestra que la convocatoria realizada por el Municipio para adquirir viviendas de interés social tuvo acogida a lo largo de toda la ciudad, movilizándolo a los actuales residentes desde 2 hasta 25 km de su lugar anterior de residencia. El hecho de que los antiguos barrios sean consolidados, mientras que Ciudad Bicentenario se encuentra en conformación, no incide en la investigación, toda vez que no se pretende estudiar el nivel de acceso que se tiene al espacio público de los barrios en sí, sino al espacio público de la ciudad de Quito en general, desde cualquier entidad barrial.

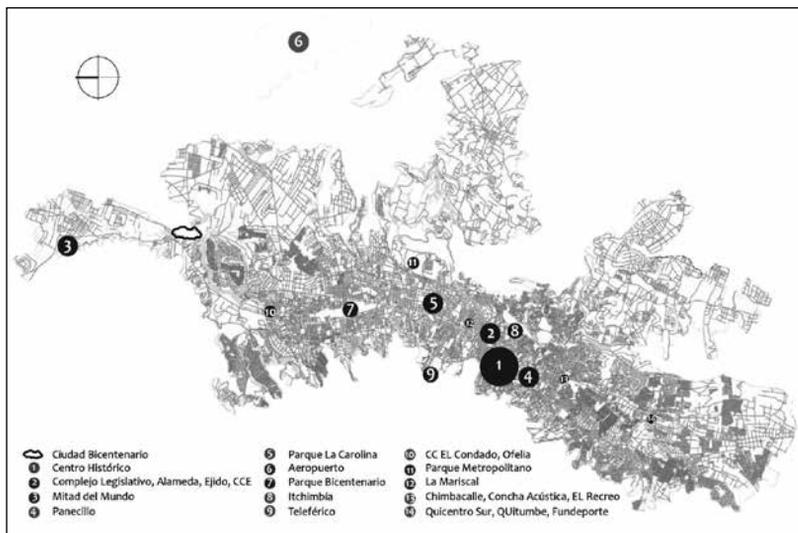
Mapa N° 5  
Antiguos barrios donde vivía la población de Ciudad Bicentenario



Fuente: Encuestas realizadas  
Elaborado por: Johanna Hinojosa

*Lugares estructurantes de Quito para la población de Ciudad Bicentenario:* En lo concerniente a la caracterización espacial que tiene la población con respecto a la ciudad de Quito (ver Mapa N° 6), se muestra que la población tiene en su concepción mental diferentes espacios públicos de la ciudad, que permitirán la comparación en su nivel de acceso, antes y después de habitar Ciudad Bicentenario; así, el lugar más importante y estructurante de la ciudad, con el 39% de los lugares citados, es justamente aquel que tiene los espacios públicos más representativos de la ciudad: el Centro Histórico de Quito. Otro 33% de los lugares nombrados corresponde a los sectores del Centro Cívico (Complejo Legislativo y Casa de la Cultura junto con los tradicionales parques Alameda y Ejido), el Panecillo y la Mitad del Mundo, cada uno con el 11%.

Mapa N° 6  
Lugares estructurantes de Quito para la población de Ciudad Bicentenario



Fuente: Encuestas realizadas

Elaborado por: Johanna Hinojosa

El parque La Carolina es otro lugar estructurante (9% de citas). Luego se nombran al nuevo aeropuerto en Tababela (5%), Parque Bicentenario (3%), parque Itchimbia (3%), Teleférico (3%), centro comercial El Condado (2%), parque Metropolitano (1%) o la zona rosa y turística de la Mariscal (1%). Cabe señalar que tan solo el 2% de lugares citados corresponden al sector sur de la ciudad: al Teatro y la estación del Ferrocarril de Chimbacalle, la Concha Acústica, el dentro comercial del Recreo, Quitumbe y Fundeporte. En resumen, el 77% de los lugares estructurantes de Quito nombrados corresponden a espacios públicos, lo que muestra que los habitantes están mayoritariamente integrados a esos espacios. Es decir, no cabe la sospecha de que la población del conjunto, que tiene apenas tres años de existencia, tenga una relación blanda o en formación con el espacio público de Quito, puesto que lo nombra como estructurante de la capital.

## **El espacio público de Quito antes y después de vivir en Ciudad Bicentenario**

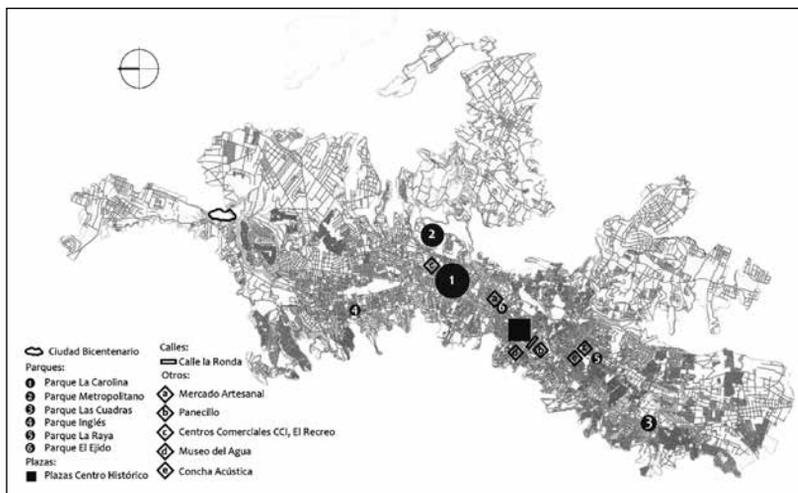
Antes de vivir en Ciudad Bicentenario, el mejor espacio público que visitó un poco más de la mitad de la población fue un parque de la ciudad (ver Mapa N° 7), mayoritariamente el de la Carolina al norte de la capital, por ser un espacio en el que se puede compartir con familiares y amigos; seguido del parque Metropolitano, también al norte, por su calidad de pulmón verde de la ciudad. En tercer lugar se ubica el parque Las Cuadras al sur de la ciudad, por los espacios verdes y senderos existentes. Luego aparecen el parque Inglés al norte de la capital, por sus canchas y juegos; el parque La Raya al sur, por ser entretenido y el parque El Ejido en el centro de la ciudad. Para un cuarto de la población, el mejor espacio público visitado fueron las plazas, sobre todo las del Centro Histórico, con la Plaza Grande como la más importante y mayormente visitada en la ciudad. Para casi un 15% de la población se ubican espacios que corresponden a mercados e incluso a centros comerciales. El 5% considera a la calle La Ronda, ubicada en el centro histórico y sobre todo por su oferta turística-cultural como el mejor espacio público. De toda la población, solamente el 3% de mujeres no respondió sobre el mejor espacio público visitado y el mismo 3% dijo que no había visitado ninguno.

En lo que respecta al mejor espacio público visitado desde que la población vive en Ciudad Bicentenario (ver Mapa N° 8), un poco más de la mitad de la población encuestada opina también que los parques son los más importantes, aunque a diferencia de que cuando vivían en sus antiguos barrios, ya solo se nombre a los del norte de la ciudad; así, en primer lugar se nombra al parque interno de Ciudad Bicentenario, sobre todo por ser el único espacio público cercano a sus viviendas. Luego aparecen los parques Bicentenario (ex aeropuerto) por ser grande y haber sido recientemente inaugurado; la Carolina, por compartir con amigos y familiares; y, el Metropolitano, por ser un lugar de distracción al aire puro. Con respecto a la plaza como mejor espacio público visitado desde que viven en Ciudad Bicentenario, solamente el 6%

de mujeres responde que la Plaza Grande es el más importante junto con la plaza de Calderón; mientras que en lo referente a la calle, ninguna persona respondió que ésta tengo algún grado de importancia. Aproximadamente el 10% de la población considera que el espacio público con mayor importancia corresponde a otros lugares, como la Mitad del Mundo u otros espacios privados (centros de convenciones o comerciales). Es interesante remarcar que el porcentaje de mujeres que no responde qué espacio público es el mejor que ha visitado, se incrementó en un 10%, mientras que el de los hombres pasó del 0 al 22%. Así mismo, el porcentaje de mujeres que dice que no ha visitado ningún espacio público desde que habita el Conjunto se incrementó del 3 al 16%, mientras que el de los hombres pasó del 0 al 19%.

Mapa N° 7

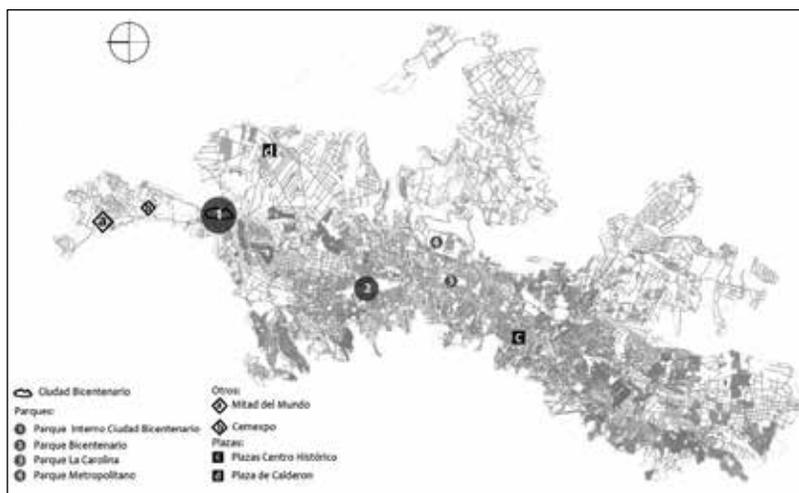
Mejor espacio público visitado antes de vivir en Ciudad Bicentenario



Fuente: Encuestas realizadas

Elaborado por: Johanna Hinojosa

Mapa N° 8  
Mejor espacio público visitado después de vivir en Ciudad Bicentenario



Fuente: Encuestas realizadas

Elaborado por: Johanna Hinojosa

En base a lo expuesto, aún al constatar que existe una disminución en el número de espacios públicos visitados desde que la población habita en Ciudad Bicentenario, la investigación se enfoca en responder a la pregunta planteada más arriba, tomando en cuenta a las políticas promulgadas por el gobierno nacional y local, para dilucidar el nivel de acceso a los espacios públicos de la ciudad. A continuación se presentan los resultados obtenidos.

## Resultados

### *Sobre el acceso a la condición simbólica del espacio público*

La condición simbólica del espacio público es la que permite la construcción de identidades. En ese sentido, aún cuando la PN-HSAHVA promulgada por el MIDUVI en el año 2010, reconoce a los barrios como los referentes que permiten desarrollar la identidad vecinal, la investigación arroja datos alarmantes (ver Tabla N° 1),

toda vez que la construcción de identidad individual y colectiva se debe a la selección de elementos referenciales, como espacios públicos, que son apropiados por la población y que han disminuido según lo muestran los Mapas N° 7 y 8.

Tabla N° 1  
Porcentaje de uso de espacios-condición simbólica

CONDICION SIMBOLICA	% de uso de espacios					
	antes de vivir en CB			desde que vive en CB		
(indicadores)	Espacio Público	Espacio Privado	No sabe/no responde	Espacio Público	Espacio Privado	No sabe/no responde
la población se identifica más...						
consigo misma en	24%	76%	0%	24%	64%	12%
como residente de su barrio en	49%	49%	2%	22%	63%	15%
como habitante de Quito en	62%	35%	3%	40%	38%	22%
como ciudadana/o ecuatoriana/o en	54%	37%	9%	26%	48%	26%

Fuente: Encuestas realizadas

Elaboración: Propia

En lo que a la identidad individual se refiere, queda claro que tanto antes como después de vivir en Ciudad Bicentenario, la población la construía y la construye en el espacio privado de su vivienda. Con respecto a la identidad barrial, si existen cambios importantes; así, antes de vivir en Ciudad Bicentenario, la población se identificaba con su barrio, en igual porcentaje, tanto en el espacio público como privado. Situación que cambia al llegar a vivir en Ciudad Bicentenario, aquí, el nivel de uso del espacio público como constructor de identidad barrial disminuyó a la mitad. Lo mismo ocurre con la identidad de habitante de Quito, antes de vivir en Ciudad Bicentenario, la mayoría de la población la construía en los espacios públicos de la ciudad; pero desde que habitan en el proyecto, los residentes construyen su identidad de quiteños prácticamente cuando usan tanto el espacio privado como el público de la ciudad. Con respecto a la identidad ecuatoriana, antes de vivir en el proyecto, la mayoría de la población se identificaba con la ciudadanía ecuatoriana cuando usaba los espacios públicos de la

ciudad, situación que cambia desde que viven en Ciudad Bicentenario, cuando la identificación como ciudadanos del Ecuador se construye mayoritariamente en espacios privados.

Los datos alarmantes, con respecto a que los habitantes de vivienda social necesitan comprender quiénes son y cuál es su relación con los demás así como con el entorno, son los que conciernen al porcentaje de población que no respondió o que dijo que no sabe donde construye sus identidades; así, el porcentaje con respecto a la identidad barrial se ha multiplicado ocho veces desde que viven en el conjunto. Con relación a la identidad de habitante de Quito, el porcentaje se multiplicó por siete; y en lo que tiene que ver con la identidad de ciudadanía ecuatoriana el porcentaje prácticamente se triplicó.

### ***Sobre el acceso a la condición simbiótica del espacio público***

La condición simbiótica del espacio público es la que permite integrar socialmente a la población a través del encuentro y la interacción. En ese sentido, aún cuando la PNHSAHVA promulgada por el MIDUVI en el 2010, en base a la Constitución de 2008, plantea el fortalecimiento del tejido social a través de la recuperación y valoración de los espacios públicos, la investigación arroja datos para tomar en cuenta (ver Tabla N° 2), toda vez que la integración social mayoritaria depende directamente de la percepción que se tenga de un territorio común expresado principalmente en espacios públicos y que han disminuido (ver Mapas N° 7 y 8).

En lo que a interacción con familiares se refiere, queda claro que tanto antes como después de vivir en Ciudad Bicentenario, la población residente la realizaba y la realiza en el espacio privado de su vivienda. Con respecto a la interacción con amistades, antes de vivir en Ciudad Bicentenario, la población interactuaba con sus amigos en espacios públicos mayoritariamente, porcentaje que se reduce en un 12% al llegar a vivir en Ciudad Bicentenario. Los datos para tomar en cuenta, son los que conciernen al porcentaje de población que no respondió o que dijo que no sabe donde interactúa con sus familiares o amistades desde que vive en Ciudad Bicentenario. Así, el porcentaje se ha cuadruplicado desde que viven en el proyecto. Es decir,

aún cuando la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda (PMHV, 2010) señala a la dotación de espacios públicos como parte fundamental para la integración de la comunidad, la realidad muestra que desde que la población reside en Ciudad Bicentenario, ha crecido el porcentaje que no sabe dónde integrarse socialmente.

Tabla N° 2  
Porcentaje de uso de espacios-condición simbiótica

CONDICION SIMBIOTICA (indicadores)	% de uso de espacios					
	antes de vivir en CB			desde que vive en CB		
	Espacio Público	Espacio Privado	No sabe/no responde	Espacio Público	Espacio Privado	No sabe/no responde
la población interactúa más...						
con sus familiares en	28%	69%	3%	18%	69%	13%
con sus amigos en	56%	39%	5%	44%	34%	22%

Fuente: Encuestas realizadas  
Elaboración: Propia

### ***Sobre el acceso a la condición de intercambio del espacio público***

La condición de intercambio del espacio público es la que permite intercambiar bienes, servicios, información y comunicación. En ese sentido, aún cuando la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda (PMHV, 2010) promulgada por el municipio en el año 2010, exhorta a configurar una ciudad social y económicamente sustentable en base a la economía solidaria, el trabajo de campo desarrollado arroja datos interesantes (ver Tabla N° 3), toda vez que la distancia y el aislamiento urbano de la vivienda social ocasiona la carencia de lugares de intercambio, es decir espacios públicos cuyo uso ha disminuido desde que la población reside en Ciudad Bicentenario (ver Mapas N° 7 y 8).

Tabla N° 3  
Promedios-condición de intercambio de bienes, servicios e información

CONDICION DE INTERCAMBIO (indicadores)	promedio por persona	
	antes de vivir en CB	desde que vive en CB
productos comprados en espacios públicos	2,6	1,1
servicios consumidos en espacios públicos	1,1	0,3
modalidades de información en espacios públicos	1,5	1,0

Fuente: Encuestas realizadas

Elaboración: Propia

En lo referente al promedio de productos comprados en espacios públicos por persona antes de vivir en Ciudad Bicentenario, existe una disminución a la mitad desde que la población vive en el proyecto. Situación similar ocurre con el promedio de servicios consumidos por persona en espacios públicos, que se redujo a la tercera parte desde que los residentes habitan el proyecto. Con respecto al promedio de modalidades que tenía cada persona para informarse en espacios públicos, se redujo en un 40% desde que habita en el proyecto. Esto hace suponer que, o la población visita con menor frecuencia espacios públicos o tiene acceso a ellos pero ya no cuenta con los suficientes recursos económicos para realizar los intercambios que realizaba antes. Con respecto al intercambio de comunicación, se definió el lugar donde la población se comunicaba y se comunica con desconocidos (ver Tabla N° 4). Prácticamente la mitad de la población dijo haber hablado o hablar con desconocidos. Los resultados mostraron que el espacio público ha superado y supera a los espacios privados como lugar donde la población se comunicaba y comunica con más frecuencia con los otros.

Tabla N° 4  
Porcentaje de uso de espacios-condición de intercambio de comunicación

CONDICION DE INTERCAMBIO prácticamente el 50% de la población...	% de uso de espacios					
	antes de vivir en CB			desde que vive en CB		
	Espacio Público	Espacio Privado	Autobús	Espacio Público	Espacio Privado	Autobús
hablaba / habla con desconocidos en:	30%	28%	42%	44%	6%	50%

Fuente: Encuestas realizadas

Elaboración: Propia

### ***Sobre el acceso a la condición cívica del espacio público***

La condición cívica del espacio público es la que forma ciudadanía y conciencia social. En ese sentido, aún cuando el Plan Nacional para el Buen Vivir promulgado por el gobierno en el año 2009, promueve la construcción y el fortalecimiento de espacios públicos para potenciar y otorgar a la ciudadanía un sentido de participación activa en la construcción de proyectos colectivos, la investigación arroja datos para considerar (ver Tabla N° 5), toda vez que las discusiones públicas tienen la capacidad de afectar las decisiones de la esfera política y reconectar al Estado con la esfera pública.

Tabla N° 5  
Porcentaje de participación, según años-condición cívica

CONDICION CIVICA	Años		
	2010	2011	2012
Indicador: Acuerdos de Convivencia			
% de participación de familias	48%	50%	42%

Fuente: EPMHV (2013)

Elaboración: Propia

En lo referente al nivel de participación de la población en la construcción de los Acuerdos de Convivencia Comunitaria en Ciudad Bicentenario, considerados como espacios de la esfera pública que permiten que la conciencia social potencie la recuperación y apropiación del espacio público, se muestra que la participación ciudadana nunca superó el 50% en los tres años de análisis y que más bien tuvo un declive para el año 2012. Es decir, aún cuando el municipio se preocupaba por gestionar los talleres de formación y promulgaba su Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda (PMHV, 2010) en el año 2010, que cuenta con la participación ciudadana como un elemento de cogobierno de la ciudad; la participación social efectiva en el desarrollo de programas de Vivienda no tuvo a las familias residentes como elementos activos en lo relativo a la producción social del hábitat.

## A manera de cierre

Ciudad Bicentenario, más que otro experimento de aquel urbanismo racionalista fracasado que promovía la serialización residencial a mediados del siglo anterior, se erige como una obra municipal que pretende dejar de lado la concepción de una vivienda de paredes con techo y que hace todos los esfuerzos, por lo menos con la enunciación de políticas públicas, para integrar a su población a los beneficios de la ciudad. Sin embargo, una vez que se ha demostrado que no se han mejorado los niveles de acceso al espacio público en lo referente a construcción de identidades, integración social e intercambio, pareciera que en lo referente a la formación de ciudadanía, a manera de acto de contrición, se ha bajado la deliberación a las bases, para que ellas decidan cómo quieren convivir y construir ciudadanía, aunque sea en una territorialidad aislada y desconectada de la ciudad; y donde el acceso al espacio público para la población residente, a pesar de la gestión pública local y nacional, se ha disminuido tal como lo muestran los resultados precedentes.

En ese sentido, urge cambiar la visión política que se tiene de la vivienda y del espacio público, toda vez que los resultados obtenidos muestran las limitaciones de las políticas públicas, urbanas y de vivienda cuando se basan en recetas neoliberales que tienen como fin último la reproducción del capital antes que la puesta en valor de la ciudad misma para todas las personas, más aún cuando se los trata como ciudadanos.

Ojalá no pareciera utópico decir que en la coyuntura política actual, con buena parte de los movimientos sociales en el Gobierno, se deben realizar las leyes y reglamentos, tanto de vivienda social como del espacio público en la ciudad, que permitan *aterrizar* las políticas promulgadas. No se trata solamente de planificar y construir espacios públicos que presenten las cuatro condiciones aquí propuestas, porque puede haber muchas más, sino de aprovechar las circunstancias y coyuntura existentes para sentar por lo menos las bases de una nueva sociedad justa y solidaria que posea programas y proyectos económica, sustentable y jurídicamente estables. Caso contrario, el problema de la vivienda en nuestro país, y más aún el de la vivien-

da de interés social con respecto al acceso al espacio público de las ciudades, jamás será resuelto, a pesar de que se construyan el mejor parque o la plaza más grande de la ciudad al interior de los conjuntos habitacionales de vivienda social. En todo caso, el horizonte seguirá siendo la respuesta del presidente Miterrand ante la pregunta de ¿Qué es hoy el socialismo? Él respondió: Es la justicia, es la ciudad.

## Referencias

- Avritzer, Leonardo (2002). *Democracy and Public Sphere in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- Barrios, Dulce y García, Ramos (2010). Efectos negativos del enfoque cuantitativo en las recientes políticas habitacionales en México. En Iracheta, Alfonso y Enrique Soto (Comp.), *Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano*. México: el Colegio Mexiquense.
- BEV (2012): *Políticas de financiamiento de la vivienda social en América Latina*. Quito: Banco Ecuatoriano de la Vivienda.
- Bohigas, Oriol (2003). En defensa de la urbanidad. En Borja, Jordi y Zaida Muxi, *Espacio público; ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa.
- Borja, Jordi y Zaida Muxi (2003). *Espacio público; ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa.
- Cáceres, Teresa (2010). ¿La construcción de un barrio? Villa Nueva Resbalón, de Cerro Navia, y Villa San Arturo, de Maipú. En Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (Edits.), *Los con techo, un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Camagni, Roberto (2005). *Economía urbana*. Barcelona: Antonio Bosch Editores.
- Carrión, Fernando (2010). *Ciudad: memoria y proyecto*. Quito: OLACCHI / MDMQ.
- Castells, Manuel (2004). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- Contrato Social por la vivienda (2006): *Vivienda adecuada para todos*. Quito: Ecuador.
- Constitución de la República del Ecuador (2008).
- Correa, Lucas (2008). El derecho a la ciudad, el interés público y el desarrollo humano. En *Revista Bitácora Urbano Territorial Volumen 13, N° 2*. Bogotá.
- De Mattos, Carlos (2008). Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano. En Córdoba, Marco (Edit.), *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*. Quito: Colección 50 años FLACSO.
- Duhau, Emilio (2001). Las metrópolis latinoamericanas en el siglo XXI: de la modernidad inconclusa a la crisis del espacio público. En *Cadernos IP-PUR, Año XV, No.1*. Rio de Janeiro.

- Duhau, Emilio y Ángela Giglia (2004). Espacio público y nuevas centralidades. Dimensión local y urbanidad en las colonias populares de la Ciudad de México. En *Papeles de Población*, vol. 10, núm. 41. México.
- EPMHV, Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda (2012). sitio web visitado el 12 de octubre de 2012.
- EPMHV, Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda (2013). Información entregada con Oficio GD / EPMHV 0532/013 del 5 de marzo de 2013.
- Fernandes Edésio y M. Maldonado (2009). *El derecho y la política de suelo en América Latina: nuevos paradigmas y posibilidades de acción*. LandLines: Lincoln Institute of Land Policy.
- Foucault, Michel (1980). *Power Knowledge: selected interviews and writings 1971-1977*. New York: Pantheon Books
- Gravano, Ariel (2003). *Antropología de lo barrial: estudios sobre producción simbólica de la vida urbana*. Buenos Aires: Espacio.
- Greene, Ricardo (2005). Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno. En *Revista EURE*, Vol. XXXI, N° 94. Santiago de Chile.
- Guerrero, Patricio (2002). *La Cultura, estrategias conceptuales para comprender la identidad, la diversidad, la alteridad y la diferencia*. Quito: Abya Yala.
- Habermas, Jürgen (1996). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós.
- (1998). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- (2009). *¡Ay, Europa! Pequeños escritos políticos XI*. Madrid: Trotta.
- Haramoto, Edwin (1983). Políticas de vivienda social: experiencia chilena de las tres últimas décadas. En Collados N., Modesto et al. (Edits.). *Vivienda social: reflexiones y experiencias*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.
- HIC-AL, (2008). *El Derecho a la ciudad en el mundo*. México.
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y CENSOS / INEC (2012). Indicadores Sociales y Económicos 2001-2012
- Jacobs, Jane (2011). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. España: Capitán Swing.
- Jencks, Charles (1984). *The Language of Post-Modern Architecture*. New York: Rizzoli
- Kozac, Daniel (2011). Fragmentación urbana y neoliberalismo global. En Pradilla, Emilio (Comp.) *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*. México: Maporrua.
- Lefebvre, Henri (1972): *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lungo, Mario (2005): Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana. *Revista Urbano*, julio, año/vol. 8, número 011. Chile.
- Maldonado, María Mercedes (2006): *Instrumentos de gestión de suelo, algunos elementos de contexto*. Artículo.

- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) (2006), *Plan General de Desarrollo Territorial del DMQ, Memoria Técnica 2006-2010*. Dirección Metropolitana de Planificación Territorial-DMPT.
- Ordeig, José (s/f): *Diseño urbano y pensamiento contemporáneo*. Barcelona: Monsa.
- Paquette, Catherine y Mabel Yescas (2009): Producción masiva de vivienda en Ciudad de México: dos políticas en debate. *Revista Centro-h*. No 3. pp 15-26. Disponible en <http://www.revistacentro-h.org/pdf/38.pdf> acceso diciembre 2012.
- Pinto, Vanessa (2012). *Viviendas sin ciudad: análisis de la política habitacional ecuatoriana a partir del 2008 y su influencia en Quito*. (Tesis Maestría). FLACSO Ecuador.
- PNHSAHVA, (2010): Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Adecuada. MIDUVI
- PMHV, (2010): Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda, Municipio del DM de Quito.
- Pradilla, Emilio (1983): *El problema de la vivienda en América Latina*. Quito: Ciudad.
- (2009): *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco y Miguel Ángel Porrúa Editor.
- (2010): Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina. En *Cadernos Métopole, Núm. 24 2º semestre*. Sao Paulo.
- Ramírez, René (2008): *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito: Editorial Ariel, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rodas, Ana (2013): La habitabilidad en la vivienda social en Ecuador a partir de la visión de la complejidad: elaboración de un sistema de análisis. En *X Seminario Investigación Urbana y Regional*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Rodriguez, Alfredo y Ana Sugranyes (2005): El problema de vivienda de los con techo. En Carrión Fernando y Lisa Hanley (Edits.) *Regeneración y revitalización urbana en las Américas; hacia un Estado estable*. Quito: FLACSO.
- Rossi, Aldo (2010): *La arquitectura de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Ruiz, Silvana y Nancy Sánchez (2011): *Programa Paso a Paso: Alianzas estratégicas para una vivienda digna*. Quito: CIUDAD.
- Salcedo, Rodrigo (2007): La lucha por el espacio urbano. En Segovia, Olga (Edit.) *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Segovia, Olga (2010): Habitar en conjuntos de vivienda social: ¿cómo construir identidad, confianza y participación social? En Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (Edits.) *Los con techo, un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- SENPLADES, (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: Planificación para la Revolución Ciudadana*. Quito.
- (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Versión Resumida. Quito.

## Archivos

Ordenanza Especial N°006, Proyecto Ciudad Bicentenario, 15 de diciembre de 2005.

Ordenanza Especial N° 012, Proyecto Ciudad Bicentenario, 16 de marzo de 2007.

Ordenanza Especial N° 014, Proyecto Ciudad Bicentenario, 25 de mayo de 2009.

Ordenanza Especial N° 0374, Proyecto Ciudad Bicentenario, 22 de marzo de 2013.

## Notas de prensa digitales (en orden cronológico)

La Hora (2007). “Ciudad Bicentenario sigue su marcha”. Sección Quito, 18 abril 2007.

Diario Hoy (2007). “Proyectos habitacionales se financian con bonos”. Sección Ciudad, 14 septiembre 2007.

Ecuador Inmediato (2008). “Ciudad Bicentenario cuenta con nuevas viviendas”. Sección Quito, 17 agosto 2008.

----- (2008b). “Beneficiarios de Ciudad Bicentenario recibieron Bonos de Vivienda”. Sección Quito, 6 julio 2008.

La Hora (2008). “Ciudad Bicentenario espera préstamo”. Sección Quito, 24 abril 2008.

Diario Hoy (2008). “Emduq convoca a constructores para Ciudad Bicentenario”. Sección Ciudad, 14 febrero 2008.

El Ciudadano (2010). “Ciudad Bicentenario comienza a ser una realidad”. Sección Actualidad, 10 febrero 2010.

Agencia pública de noticias de Quito (2010). “Más viviendas se construirán en el conjunto habitacional Ciudad Bicentenario”. Sección Noticias, 18 octubre 2010.

BEV (2011). “Ciudad Bicentenario es una realidad”. Sección Gestión Institucional, 01 diciembre 2011.

Agencia pública de noticias de Quito (2012). “Ciudad Bicentenario recibe a 280 nuevas familias”. Sección Noticias, 17 diciembre 2012.

# La producción de vivienda social en Colombia: un modelo en tensión

---

Alice Beuf<sup>1</sup> y Charlotte Garcia<sup>2</sup>

Colombia presenta hoy en día un importante déficit de vivienda, heredado del período de crecimiento rápido durante el cual la planificación urbana no anticipaba ni orientaba la urbanización sino que intentaba matizar sus consecuencias más problemáticas. A pesar de la existencia de organismos estatales de producción de vivienda hasta los años noventa (Banco Central Hipotecario 1932-2000, Instituto de Crédito Territorial 1938-1991), nunca se pudo responder plenamente a la demanda de vivienda que iba aumentándose a lo largo de los años. Según el último censo de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) de 2005, 3.800.000 hogares estaban en déficit de vivienda en Colombia: 1.300.000 en déficit cuantitativo y 2.500.000 en déficit cualitativo. Según las autoridades, se necesitaban construir 623.000 viviendas en las principales áreas metropolitanas y reestructurar 450.000. En Bogotá, el déficit cuantitativo de vivienda alcanzaba y era en 2005 los 369.874. Es particularmente importante el déficit de vivienda de interés social (VIS),

- 
- 1 Profesora del Departamento de geografía de la Universidad Nacional de Colombia. Doctora en geografía para la Universidad Paris Ouest Nanterre La Défense (2011). Investigadora asociada al Instituto Francés de Estudios Andinos (UMIFRE 17 CNRS-MAE), del cual ha sido becaria (2007-2009) e investigadora principal en Colombia (2010-2014). Fue profesora catedrática en la Universidad Aix-Marseille (2006-2007 y 2009-2010).
  - 2 Urbanista. Concertation en Urbanisme et en Architecture pour un Développement Durable (CUADD). Egresada del Post-master «Expertise internationale et villes en développement». Institut Français d'Urbanisme. Université de Marne-la-Vallée.

que se define en Colombia como aquella cuyo precio no exceda 135 salarios mínimos mensuales legales vigentes (s.m.m.l.v.), y de vivienda de interés social prioritario (VIP), cuyo valor máximo no puede exceder 70 s.m.m.l.v.

En el marco del fortalecimiento de la planeación urbana desde los años 2000 y en el contexto de disminución del ritmo de crecimiento demográfico de las ciudades colombianas, se observaron entonces fuertes presiones hacia la producción masiva de vivienda social, a nivel municipal (habilitación de suelos para VIS en el marco de los nuevos planes de ordenamiento territorial) y más recientemente, a nivel nacional. En efecto, se creó en 2011 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que por primera vez en la historia colombiana lanzó un programa para la creación de unas 100.000 viviendas gratis, acompañado en el 2013 por otros tipos de programas destinados a cada segmento de población. La producción masiva de vivienda social jalona ahora el sector de la construcción, que fue una de las cinco “locomotoras” del desarrollo definida en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” 2010-2014.

En este artículo, se indagarán las tensiones que surgen de la confrontación entre dos concepciones de la producción masiva de vivienda social, las cuales se originan en los juegos de poder de los grandes actores del desarrollo urbano y develan divergencias fuertes sobre la manera de aplicar los instrumentos de regulación previstos por la ley. Allí, está en juego el alcance del derecho de propiedad privada. También, indagaremos las tensiones generadas por la sustentabilidad ambiental y social de los proyectos urbanos mismos. Para identificar estas divergencias y tensiones, utilizaremos el método comparativo que aplicaremos a dos proyectos masivos de vivienda de interés social en el área metropolitana de Bogotá: el Macroproyecto Ciudad Verde en el municipio conurbano de Soacha y la Operación Estratégica Nuevo Usme en la localidad de Usme, dentro del Distrito Capital de Bogotá.

## **El marco legal y sus interpretaciones conflictivas**

### ***La función social y ecológica de la propiedad, base de un urbanismo regulado***

En 1991, tras el proceso de paz con las guerrillas del M19, EPL y el Movimiento Indígena Quintín Lame, Colombia adopta una nueva Constitución Política que estableció los derechos socioeconómicos y dio impulso al tema de la equidad social. En materia urbana, el aporte de esta Carta Magna es el reconocimiento de la función social y ecológica de la propiedad privada, que busca superar la concepción civilista<sup>3</sup>, es decir absolutista de dicha propiedad, en donde un solo dueño tiene todo los derechos sobre la tierra, para siempre. Los derechos de propiedad pasan a ser subordinados al “interés general”, a partir del cual se deben definir los usos del suelo. Esta modalidad de regulación de los procesos urbanos, bastante innovadora en América Latina (salvo en Brasil) pero muy difundida en Europa, está pensada en el marco de una política de “reforma urbana” y de fortalecimiento de la planeación urbana.

En la continuidad de la Constitución, fue promulgada la ley 388 de 1997 o “de desarrollo territorial” que dio fuerza a la noción de la función social y ecológica de la propiedad, al definir un conjunto de herramientas de gestión del suelo y de planeación urbana, los cuales buscan una redistribución más equitativa de las rentas urbanas y la consolidación de la dimensión pública del ordenamiento territorial. En efecto, se intentaba resolver situaciones percibidas como profundamente injustas del modelo de desarrollo urbano que prevaleció hasta los años noventa (Departamento Nacional de Planeación, 1995: 8). Los propietarios del suelo percibían todos los beneficios de

---

3 En oposición a las tradiciones autóctonas, fundadas sobre derechos consuetudinarios, y a la tradición anglosajona del Common Law. En la Common Law, los derechos se refieren al reconocimiento de la posesión y no de la propiedad. Estos derechos son plurales (varias personas pueden tener derechos de diferente naturaleza sobre la misma tierra) y siempre relativos (duración indefinida o no, transmisibles o no).

la urbanización rápida, formal e informal, mientras todas las cargas recaían sobre los municipios, y eso de manera aun más costosa en los barrios de origen informal debido a la ausencia de planeación y a la necesidad de construir redes e infraestructuras una vez los barrios ya edificados. En la ciudad formal, la densificación predio a predio realizada por el sector privado impedía también la construcción de los equipamientos y redes y llevaba a la degradación de los espacios urbanos (congestión vehicular, espacios públicos insuficientes y de mala calidad, etc.). El urbanismo no regulado y sin plan, con tasas muy baja de imposición a los propietarios del suelo, había llevado a situaciones de concentración de la tierra a partir de las cuales se fortalecía el esquema de la segregación socio-espacial. En este marco, la ley 388 de 1997 debía permitir articular los instrumentos de gestión del suelo y de financiación con los de planeación urbana para combatir estas situaciones. Por ejemplo, la declaratoria de desarrollo prioritario permite agilizar el proceso de habilitación de suelo para la producción de vivienda social y evitar la retención de terrenos a fines especulativos. Por otro lado, con el establecimiento de los planes parciales, la ley reconoce los mecanismos de reajuste de terrenos y reparto equitativo de cargas y beneficios para el desarrollo de los espacios de expansión y renovación urbana, en articulación con los nuevos Planes de Ordenamiento Territorial.

Formalizando el cambio de concepción de los derechos de propiedad privada introducida en la nueva Constitución, con el paso de un derecho absoluto de propiedad, pasando por encima de cualquier otra consideración, a un derecho de propiedad subordinado a consideraciones de orden urbano, social y ambiental y relacionado con deberes que deben cumplir los propietarios (servidumbres), la ley 388 de 1997 afirma la dimensión pública del ordenamiento territorial. Este nuevo modelo supone una ruptura con la lógica pasada, rentista y especulativa e implementa una lógica del desarrollo urbano regulado por el Estado, orientada hacia el “interés general”.

## **Políticas neoliberales para la producción de vivienda social**

Al mismo tiempo que se aprobaba la nueva Constitución, el presidente Cesar Gaviria operó un giro en las políticas del país: fomentó la “apertura económica” y promocionó la introducción del modelo neoliberal en Colombia. La reorganización de la acción estatal según los principios del Consenso de Washington suponía reducir el intervencionismo del Estado; por lo cual, en materia de políticas de vivienda, la principal entidad estatal de producción de vivienda social, el Instituto de Crédito Territorial (ICT), fue suprimida y reemplazada en 1991 por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE). A raíz de ello, se transforman las modalidades de intervención de la acción pública en la producción y financiación de la vivienda de interés social. El sector público abandona toda acción sobre la oferta<sup>4</sup>. Se centra en otorgar subsidios a la demanda y en facilitar la generación de suelos para proyectos de VIS y VIP, los cuales deben ser producidos y comercializados por el sector privado. En eso, el modelo colombiano se parece mucho a los modelos chilenos o mexicanos de producción masiva de vivienda social, modelos promovidos también por los organismos internacionales tales como el Banco Mundial.

Por un lado, los subsidios a la demanda constituyen una ayuda monetaria otorgada a los beneficiarios una sola vez para comple-

---

4 El ICT construía las viviendas y pedía a los futuros beneficiarios una participación del 30% del valor total. Financiaba el resto con créditos a 15 años (Torres, 2011). Hasta la década de los 1970, estos organismos encuentran un cierto éxito, lo que permite a familias obreras tener acceso a vivienda de en promedio 120 m<sup>2</sup>. Pero, el agotamiento paulatino de los predios disponibles, la especulación inmobiliaria generada por los promotores y dueños de las tierras suburbanas así como el mismo crecimiento demográfico condujeron a una reducción de las superficies disponibles. Las viviendas de interés social de las décadas de los ochenta y noventa tienen una superficie promedio de entre 60 y 90 m<sup>2</sup> (Roa, 2012). Hoy, según el Decreto 2060 de 2004, las viviendas de interés social con subsidio deben construirse en un terreno de superficie no inferior a 36 m<sup>2</sup> y un área construida de 39 m<sup>2</sup>, para ser adjudicadas.

mentar un aporte personal (cuota inicial) y un crédito hipotecario contractado en el sistema bancario tradicional o en las cajas de compensación familiar<sup>5</sup>. Se atribuyen los subsidios a las familias cuyos ingresos no superan los cuatro salarios mínimos, según modalidades que han cambiado desde 1991 hasta hoy. Así, por ejemplo, el decreto 4466 de 2007 exige ahora a las familias aportar un ahorro previo. Este marco normativo genera muchos problemas. Sucede a menudo que algunas familias logran beneficiarse del subsidio, pero no alcanzan a cumplir con los requisitos del crédito hipotecario en el sistema bancario, lo que les impide utilizar el mismo subsidio. Según la Contraloría General de la República, entre 1991 y 2010, el uso efectivo de los subsidios autorizados fue solo del 36,4% (2010).

Tener acceso a una vivienda para las familias de bajos ingresos supone entonces tener acceso al crédito (lo que excluye a los más pobres y a los hogares con ingresos irregulares provenientes de actividades informales), y endeudarse, a más o menos largo plazo. Este modelo busca integrar las familias de bajos recursos al sistema financiero (y a la economía de mercado) y consolida la acumulación de capital por parte de los principales grupos financieros del país y de las grandes empresas constructoras, que actúan en situación de oligopolio, y, sobre todo, los principales grupos financieros del país. Hay que tener en cuenta que la mayoría de las empresas constructoras están aliadas con los bancos o las cajas de compensación familiar que proponen los créditos a las familias y a veces integradas verticalmente en un mismo grupo. Por ejemplo, para comprar un apartamento en un proyecto *x* de la empresa Constructora Bolívar (especializada en

---

5 Las Cajas de Compensación Familiar son un componente de la Seguridad Social en Colombia. Son entidades privadas, sin ánimo de lucro que trabajan en diferentes campos para mejorar la calidad de vida de la familia colombiana, haciendo redistribución del ingreso y creando infraestructura de desarrollo económico y social. Por el sistema de compensación familiar, los trabajadores de medianos y bajos ingresos, reciben no sólo un subsidio pagado en dinero, sino además, servicios básicos en áreas tan diferentes como la educación, la salud, la recreación, el crédito social, los programas de vivienda, el turismo, y los servicios culturales y bibliotecarios, entre otros. Estos servicios se ofrecen gracias a los dineros que le quedan a las Cajas como remanente después de pagar el subsidio en dinero a los trabajadores.

la vivienda de interés social), las familias deben solicitar un crédito con el banco Davivienda: no tienen opción, todo el “cierre financiero” de su operación de compra está realizado por los asesores que comercializan el proyecto. Eso se debe a que Constructora Bolívar y Davivienda hacen parte del Grupo Empresarial Sociedades Bolívar, el tercer grupo financiero del país, que se desarrolló a partir de una actividad aseguradora a mitad del siglo XX.

Por otro lado, las políticas “facilitadoras” en materia de generación de suelo para proyectos de vivienda social presentaron cambios sustanciales desde 1991, debido a la construcción de la planeación urbana a raíz de la adopción de la ley 388 de 1997 y de la formulación de los primeros planes de ordenamiento territorial a inicio de los 2000. En Bogotá, las primeras experiencias “facilitadoras” derivan del Acuerdo 9 de 1990 que define las zonas de Tibabuyes (Suba) y del Tintal (Kennedy) como las grandes zonas de expansión de la ciudad, destinadas prioritariamente a la vivienda social (*El Tiempo*, «El futuro de Bogotá está en el occidente», 20 de agosto de 1994)<sup>6</sup>. Mientras el occidente de Suba se desarrollaba a partir de la iniciativa privada que sacaba provecho de la norma y la dinámica urbana del sector, el Tintal fue objeto de un verdadero plan de urbanización integral, famoso por haber sido la primera experiencia de concertación exitosa entre los terratenientes, la administración distrital y las empresas de servicios públicos (Acueducto de Bogotá) con el fin de desarrollar de manera formal terrenos periféricos y construir vivienda de interés social. Según un modelo ahora prohibido por la ley 388 de 1997, el Distrito se comprometió a financiar la urbanización de terrenos para que los dueños de estos los desarrollaran y obtuvieran todos los beneficios. Como consecuencia de la concertación, el decreto 012 de 1993 reglamentó la urbanización futura del sector, llamado en esa época Tintal Central (740 hectáreas en manos de siete propietarios) y Tintal Norte y Sur (471 hectáreas en manos de 24 propietarios). Inicialmente se había previsto que este conjunto de terrenos pudiera recibir a 350.000 personas (*El Tiempo*, «Tintal, polo de desarrollo urbano», 10

---

6 Cabe aclarar que estas zonas tuvieron una urbanización principalmente de «tope VIS», la categoría de vivienda social la más cara, no asequible a los pobres.

de septiembre 1994), pero estas expectativas no se cumplieron a cabalidad, en parte por el avance de la urbanización informal en el sector.

A partir de 2000, el POT define nuevas zonas con vocación a la producción de vivienda social, mientras se intensifica las construcciones en los perímetros ya mencionados. Las grandes zonas de expansión urbana son la zona Norte –pero un conflicto ambiental y el alto valor del suelo han impedido hasta ahora su desarrollo a través de VIS–, la zona Sur en la cual fue definido el perímetro de la operación estratégica Nuevo Usme que analizamos a continuación y el Sur-Occidente que constituye como una ampliación hacia Bosa del perímetro del Tintal Sur. Es en este último perímetro que se realizaron los primeros y principales proyectos de Metrovivienda, la empresa comercial del Distrito de Bogotá fundada en 2000. Metrovivienda ha jugado y sigue jugando un papel facilitador clave, que ha evolucionado desde su origen. Funcionando como un banco de tierras, Metrovivienda ha desarrollado a lo largo del tiempo tres tipos de gestión del suelo, que corresponden a tres generaciones de los proyectos. Inicialmente, Metrovivienda compraba, engloba los terrenos, urbanizaba y vendía las parcelas a los constructores privados (caso de El Recreo, El Porvenir), sin usar las herramientas de gestión del suelo de la ley 388. En un segundo tiempo, Metrovivienda estableció una gestión asociada con los propietarios del suelo antes de vender las parcelas urbanizadas a los constructores (caso de la primera Ciudadela Nuevo Usme). Por último, la operación Nuevo Usme en curso constituye un laboratorio de aplicación de los instrumentos promovidos por la ley 388 de 1997, como veremos más adelante.

Las políticas “facilitadoras” para generación de suelo para VIS y VIP se han concentrado en las zonas de expansión urbana, sus resultados en zonas ya construidas –de “renovación urbana”– siguen siendo muy escasos. En 2012 el gobierno nacional impulsó nuevas orientaciones a la política de vivienda, con el anuncio de “100.000 viviendas gratis para los pobres” en todo el país. En este caso, el gobierno nacional subsidia a 100% la compra de la vivienda y selecciona los hogares más vulnerables para entregárselas: la construcción sigue a cargo de las empresas privadas, y las superficies de las casas siguen igual de reducidas (en promedio menos de 40 m<sup>2</sup>). La identificación de los terrenos –es decir el proceso de facilitación de la gene-

ración de suelos— está a cargo de los municipios que deben cumplir con “cuotas” establecidas por el ministerio. Esta política tiene un alto nivel de operacionalidad para disminuir el déficit de vivienda, debido a su carácter prioritario para la reducción de la pobreza extrema y a su capacidad de impulsar la “locomotora de la construcción”, uno de los 5 sectores que deben jalonar el desarrollo del país según el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Sin embargo, basada exclusivamente sobre criterios contables, no toma en cuenta el hábitat en toda su complejidad. Se perjudica la prevención de riesgos, el respeto por el medio ambiente, la adecuación de las viviendas para las prácticas sociales y económicas de los beneficiarios potenciales (“viviendas productivas”), la calidad de los espacios urbanos y su accesibilidad, la urbanidad y la identidad de los espacios que se vayan construyendo. Además, el término “vivienda para los pobres”, utilizado por el ministro Germán Vargas Lleras es en sí mismo una fuente de estigma para los futuros habitantes de estos proyectos, lo que implica un riesgo importante de generar nuevas formas de pobreza urbana y de reproducción de los esquemas segregacionistas (Hurtado Tarazona, 2011). Ningún de estos grandes proyectos de conjuntos de viviendas de interés social está articulado con proyectos de carácter productivo.

### ***El neoliberalismo realmente existente: la definición conflictiva del alcance de la regulación***

En otro artículo, analizamos el *neoliberalismo realmente existente* (Brenner & Theodore, 2002) que se practica en Colombia (Beuf, 2013), es decir el tipo de neoliberalismo que se construye en la práctica, a partir de las relaciones de poder entre agentes sociales y en respuesta a los fracasos de los modelos de desarrollo urbano anteriores. Mostramos que la tensión que surge entre la ley 388 de 1997 que hereda de una tradición de reflexión sobre la reforma urbana e introduce mecanismos de regulación de los procesos urbanos y una política neoconservadora dominante a escala nacional que promueve una concepción absolutista de los derechos de propiedad privada no constituye ninguna contradicción sino la manera específica como se

define el neoliberalismo en Colombia, a partir de conflictos sumamente políticos a diferentes niveles.

En el campo de la producción de vivienda social, estas tensiones se manifiestan por medio de un conflicto entre el Distrito Capital de Bogotá, que busca aplicar los instrumentos de regulación del suelo para redistribuir las rentas urbanas, y el gobierno nacional que busca mecanismos para minimizar los alcances de dichos instrumentos y producir de manera más masiva, eficiente y rápida sin tocar la distribución de la renta. En este sentido, el gobierno nacional respondió positivamente a las resistencias a la aplicación de la ley 388 provenientes de la corriente peñalosista<sup>7</sup>, aliada con el sector de la promoción y construcción inmobiliaria. El gremio organizado en el marco de la entidad CAMACOL promovió discursos muy agresivos contra los planes parciales y otras herramientas sobre las cuales se basa la política distrital de vivienda (*El Tiempo*, “Opinión de CAMACOL sobre el reciente plan de choque para impulsar la vivienda social”, 21 de abril de 2007).

Con la adopción del decreto 4260 de 2007, el gobierno nacional creó en efecto la figura de los Macroproyectos de interés social nacional, que se pueden interpretar como un mecanismo para desviar la lentitud de los planes parciales y así garantizar la rotación rápida de capital que exigen las empresas constructores ahora que se experimenta un agotamiento de los suelos disponibles y una posible disminución de la rentabilidad de los proyectos debido al nuevo marco jurídico de la ley 388. El argumento de la urgencia de disminuir el déficit de vivienda justificó la adopción de este dispositivo que facilita las transformaciones de tratamientos del suelo –de rurales a urbanos– para la producción masiva de vivienda social.

La iniciativa de la formulación de los macroproyectos la tienen los propietarios de las tierras rurales que se organizan, conforman una fiducia y presentan su proyecto al Ministerio de Ambiente, Vivienda

---

7 Peñalosa fue alcalde de Bogotá entre 1998 y 2001. Independiente, representa un sector político liberal de derecha y defiende mucho a los intereses de los promotores inmobiliarios. En algún momento, fue también aliado con el expresidente de la república Álvaro Uribe.

y Desarrollo Territorial (luego de 2011 al Ministerio de Vivienda). En un primer tiempo, los macroproyectos podían ser directamente aprobados por el ministerio, sin ninguna concertación con los municipios, incluso sin respetar los POT municipales. Pero algunos concejales de Bogotá demandaron la figura de los macroproyectos y ganaron ya que un fallo de la Corte Constitucional la declaró inexecutable en 2010 porque no respeta el principio de la autonomía de los municipios en cuanto al uso del suelo en sus territorios. Sin embargo, los proyectos ya iniciados siguieron su curso, entre los cuales el proyecto “Ciudad Verde” en Soacha. Para sobrepasar este obstáculo jurídico, el Presidente Juan Manuel Santos tuvo que hacer aprobar la “Ley de los Suelos Urbanisables” (N°1469 de junio de 2011) para ajustar los nuevos macroproyectos con la Constitución e introducir la necesidad de concertarlos con los municipios. Esta ley induce cambios en términos de planeación pero no en materia de gestión del suelo: con los macroproyectos, los propietarios del suelo reciben la integralidad de la plusvalía inicial relacionada con el cambio de uso del suelo, de rural a urbano. Al contrario, en el caso de los planes parciales, el mecanismo de reparto de las cargas y beneficios está utilizado en un segundo tiempo por el promotor sobre la base del valor urbano de los terrenos.

A partir de una encuesta de campo, indagamos a continuación las diferencias y tensiones entre dos proyectos urbanos de producción masiva de la ciudad popular que responden a estas dos lógicas opuestas –la una promovida por el Distrito Capital y la otra por el Gobierno Nacional– de producción de vivienda social, y, en últimas, debido a su masividad, de la ciudad popular.

## **Dos proyectos de producción masiva de vivienda social**

### ***Usme y Soacha: territorios periféricos con vocación a la vivienda social***

Situado al sureste de Bogotá, Usme es la localidad 05 del Distrito Capital de Bogotá. Antiguo municipio independiente, su territorio fue anexado a la capital en 1954. Soacha constituye en cambio un municipio conurbano con Bogotá, ubicado el suroeste de la capital.

Históricamente ocupados por comunidades indígenas, y luego por grandes haciendas criollas, estos territorios presentan aún hoy en día un carácter rural. Fundado en 1650, el municipio de Usme, montañoso, se convirtió en el centro de una zona rural dedicada a la agricultura, que abastecía y sigue abasteciendo la capital del país. Con la intensificación de la urbanización en la segunda mitad del siglo XX, algunas tierras agrícolas bajas se han usado también para la extracción de materiales de construcción. En la actualidad, el área rural de Usme ocupa el 84% de la superficie total del territorio (216 km<sup>2</sup>): desde este punto de vista, Usme es la segunda localidad más rural del Distrito Capital después de Sumapaz. El municipio de Soacha fue fundado en 1600. Se ha caracterizado por una fuerte presencia industrial y minera desde la primera mitad del siglo XX. Hoy en día atravesado por la Autopista Sur, una de las principales arterias que conectan el sur de Bogotá con el resto del país, el municipio de Soacha abarca 187 km<sup>2</sup>, de los cuales 161 km<sup>2</sup> son rurales (88%). Territorios marcados por la ruralidad, pertenecientes a la cuenca del río Tunjuelo que baja desde el páramo de Sumapaz y recorre el Sur de Bogotá para desembocar en el río epónimo, ambos han sido profundamente transformados por la urbanización, integrados al “cinturón de pobreza” de la capital colombiana y constituyen hoy en día importantes “receptáculos” para la vivienda de interés social formal.

Debido a su carácter periférico a escala de la metrópoli bogotana, Usme y Soacha han experimentado un fuerte crecimiento de la población, que empezó aproximadamente en los años ochenta-noventa, cuando la urbanización desbordó los límites municipales. La población de Soacha aumentó entre 1993 y 2005 de 259.679 a 402.007 habitantes (+54%), mientras la de Usme pasaba de 200.892 a 298.992 habitantes (+48%) según el DANE. Estas cifras son por encima del crecimiento promedio en el mismo periodo de Bogotá (+25%) y del país (+29%). En 2011, según el PNUD, la población de Soacha se estima a 466.938 habitantes (el 98% en el área urbana): es el municipio más poblado del departamento de Cundinamarca. Las proyecciones de población del DANE y de la Secretaria Distrital de Planeación para Usme en 2012 mencionan 400.686 personas, con más de 5 mil personas viviendo en el área rural (de los 16.429 habitantes rurales de Bogotá, el 34% vive en Usme).

Este crecimiento urbano rápido fue sustentado por una urbanización informal masiva, y en un periodo más reciente por el desarrollo de numerosos proyectos de viviendas de interés social formal, sobre todo en Soacha. Se estimada que de los mil hectáreas urbanizados de Usme, 900 han sido desarrollados por urbanizadores piratas. A Soacha, la situación es similar, de un total de 368 barrios, 152 tendrían un origen informal, según «Soacha para vivir mejor» (2008), Política Pública de Asentamiento Humanos del Municipio de Soacha. Si buena parte de estos barrios son hoy legalizados y han beneficiado de inversiones sociales, en equipamientos e infraestructuras, las situaciones de pobreza siguen siendo muy agudas en ambos territorios y acentuadas por la difícil accesibilidad de muchos asentamientos ubicados en las laderas de los cerros del Sur de Bogotá. La medición de los niveles de pobreza a partir de las Necesidades Básicas Insatisfechas (una o más NBI) devela que Usme es la tercera localidad más pobre de Bogotá, después de Ciudad Bolívar y San Cristóbal, con una tasa de 8,5% personas pobres, igual que Bosa, según la Encuesta Multipropósito para Bogotá de 2011 (DANE / SDP). Para Soacha, esta cifra asciende a 15,6% según el Censo del DANE de 2005. Igualmente, son territorios que han recibido y siguen recibiendo muchos migrantes de otras regiones del país, entre los cuales desplazados por el conflicto armado.

Hoy en día, el déficit de vivienda tanto en Usme como en Soacha es muy consistente. En Soacha, ascendería según el DANE a 36.867 hogares (17.553 con un déficit cuantitativo y 19.315 con un déficit cualitativo). Además, una cuarta parte de la población se encuentra en zonas de alto riesgo natural. Según la Encuesta multipropósito DANE/SDP, en Usme, el 22,1% de los hogares de la localidad se encuentra en déficit en 2011, de los cuales el 9,3% corresponde a déficit cuantitativo y el 12,8% a cualitativo. Sin embargo, la producción masiva de vivienda de interés social en estas áreas, actual y proyectada a corto y mediano plazo, no responde solamente al déficit local de vivienda, sino al déficit a escala metropolitana. En ambos casos, se trata de territorios en donde se quiere concentrar la vivienda de interés social nueva, porque en otras partes no se la quiere construir (caso polémico del Plan Zonal del Norte) o porque ya no se la puede producir (agotamiento de suelos urbanizables, precios altos en ausencia de financiación pública de la oferta que ya no se puede

producir en otras partes por diversas razones (agotamiento de suelos urbanizables, precios altos en ausencia de financiación pública de la oferta).

Por ser localidad del Distrito o municipio, estos territorios, obviamente, no tienen las mismas organizaciones políticas y administrativas, lo que explica los distintos tipos de mecanismos que se utilizan para llevar a cabo los proyectos de vivienda. Las localidades, entidades descentralizadas del Distrito pero finalmente con poca autonomía, están encabezadas por un Junta de Acción Local (JAL) compuesta de ediles elegidos democráticamente y de un alcalde designado por el Alcalde Mayor de Bogotá. Por el contrario, Soacha tiene su propia alcaldía, dirigida por el Alcalde de Soacha y conformada de varias secretarías (educación, cultura, servicios públicos, etc.). Sin embargo, en la práctica, la debilidad de la descentralización y transferencia de competencias del gobierno nacional a los municipios no permite a Soacha realizar una verdadera política local que satisfaga las necesidades de su población. Debido a la pobreza de su población, Soacha es uno de los municipios más dependientes del gobierno nacional en término de su presupuesto. Lo que implica también poca autonomía en la toma de decisión a la hora de negociar la localización y los impactos de los macroyectos. Usme, al contrario, depende en buena parte de la política central del Distrito, decidida directamente por el Alcalde Mayor y su consejo de gobierno, y, en materia de vivienda, del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, más que de los Planes de Desarrollo Locales que tienen poca incidencia sobre este tipo de asunto.

De acuerdo con el POT, la tierra rural en la localidad de Usme era destinada a la agricultura y áreas de bosques, incluyendo áreas protegidas, áreas de extracción de recursos naturales (minería) y zonas de riesgo. Sin embargo, el Decreto 469 de 2003 (POT revisado) declaró 860 hectáreas en Usme como suelo de expansión urbana, con el objetivo de iniciar un desarrollo ordenado para controlar la expansión de los procesos informales en la localidad. El sector del casco urbano antiguo de Usme fue designado para acoger el desarrollo de la Operación Estratégica Nuevo Usme.

Este cambio de normatividad urbana fue acompañado por mejoras en términos de la conexión de las periferias con las áreas cén-

tricas de la ciudad. Por ejemplo, la introducción del sistema de transporte masivo Transmilenio, con la inauguración de los Portales de Usme en 2000 y del Sur en 2006 (ubicado en Bosa, cerca de Soacha), mejora la accesibilidad de las periferias y, por lo tanto, facilitan las inversiones de los promotores en estas áreas. Alrededor de estos “nodos” de transporte, se han creado centros comerciales de nueva generación que impulsan procesos de valorización inmobiliaria. Los grandes minoristas multinacionales como Carrefour o Falabella, previamente localizados en el norte de la ciudad, ahora están presentes en los suburbios del Sur. Cerca al portal de Usme, se encuentran el centro comercial Altavista y el hipermercado Éxito (grupo Casino), que han consolidado un conjunto de proyectos de vivienda de interés social. Alrededor de la Autopista Sur en Soacha, el paisaje alterna, de manera similar, proyectos de vivienda social y nuevos desarrollos comerciales. Hemos caracterizado este tipo de transformaciones de las periferias populares que han venido consolidándose desde los noventa-dos mil como un “nuevo modelo de urbanidad periférica” (Beuf, 2012). Es en este contexto que se construyeron los grandes proyectos de vivienda social en las periferias de Usme y Soacha, que son objeto de nuestro análisis a continuación.

### ***Dos proyectos, dos lógicas de producción de la ciudad formal***

Los proyectos “Nuevo Usme” y “Ciudad Verde” en Soacha siguen la misma lógica de producción masiva de viviendas sociales iniciada desde principio de 2000 para superar de manera urgente al déficit de vivienda social en todo el país. Ambos buscan definir nuevos límites urbanos a la expansión de Bogotá y limitar la expansión ilegal de los “urbanizadores piratas” en estos espacios periféricos. El Macroproyecto Ciudad Verde cubre una superficie de 328 hectáreas y prevé la construcción de 48.000 viviendas para 160.000 familias. El proyecto Nuevo Usme se implanta sobre una superficie de 900 hectáreas con una construcción proyectada de 53.000 viviendas para acoger unas 200.000 familias. A pesar de objetivos similares, estos proyectos no están desarrollando por los mismos actores, y por consecuencia utilizan herramientas diferentes y constituyen dos lógicas de producción de la vivienda social totalmente distintas:

el proyecto Nuevo Usme está liderado por el gobierno Distrital de Bogotá y el Macroproyecto “Ciudad Verde” es de iniciativa privada y recibió el apoyo del Gobierno Nacional. Veremos adelante que estas dos lógicas traducen no solo dos maneras de entender la vivienda social; sino, de manera más amplia, dos maneras de producir la ciudad popular formal.

El proyecto Nuevo Usme corresponde a una de las cuatro “operaciones estructurantes”<sup>8</sup> de la “Ciudad Sur” de Bogotá inscrita en el Plan de Ordenamiento Territorial de 2000 bajo la administración de Enrique Peñalosa<sup>9</sup>. Con la revisión del POT en 2003 durante el mandato de Antanas Mockus<sup>10</sup>, esas operaciones se llamaron “Operaciones Estratégicas” y fueron orientadas hacia la creación y la recuperación de nuevas “centralidades”. En este marco normativo, la operación estratégica “Nuevo Usme” fue adoptada al mismo tiempo que el Plan de Ordenamiento Zonal de Usme mediante el decreto 252 de 2007. Luego, fue integrada a los dos últimos planes de desarrollo de Bogotá.

El proyecto Nuevo Usme concreta una estrategia para enfrentar la urbanización ilegal de la ciudad construyendo un borde urbano-rural como transición hacia un modelo de ciudad compacta, en la cual la expansión urbana esté controlada. Por otro lado, con la aplicación integrada de mecanismos de gestión de suelo de la ley 388, la operación busca distribuir las cargas urbanísticas para disminuir y controlar el precio del suelo.

El desarrollo de la operación se hizo a través de la formulación e implementación de un Plan Zonal y de cuatro planes parciales con vocaciones y tiempos de ejecución diferentes: el primer Plan Parcial “Tres Quebradas” ya adoptado por el decreto 438 de 2009 tiene como objetivo contener el desarrollo informal de la urbanización y construir unas 10.500 viviendas sociales. El segundo tiene como vocación la recualificación del centro del antiguo municipio de Usme. El tercero

---

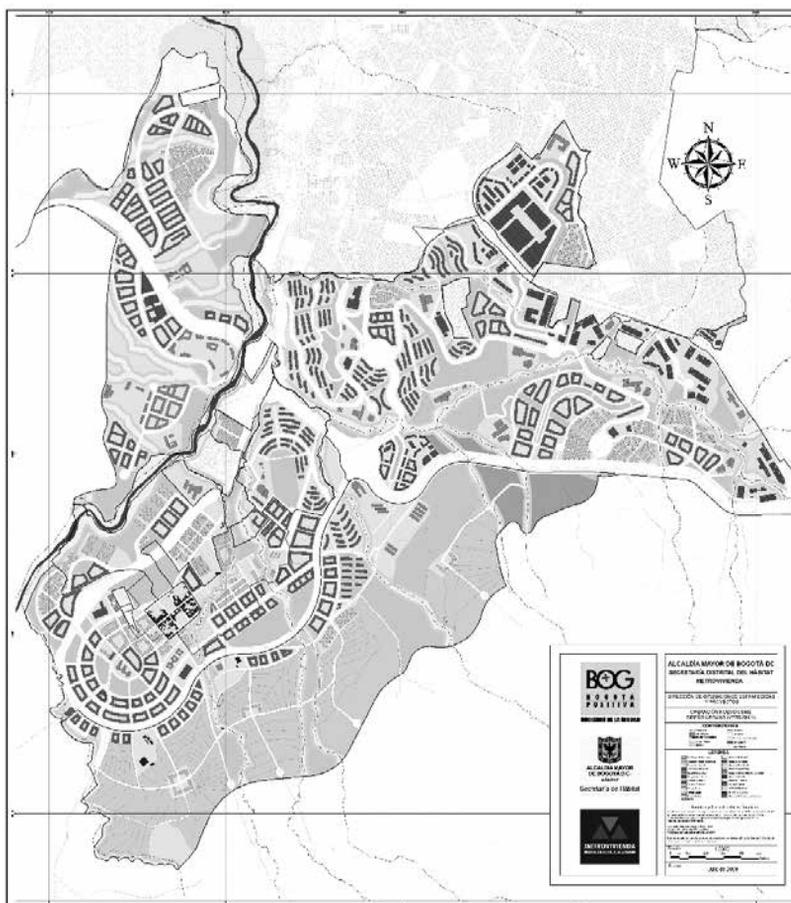
8 Operación Río Tunjuelo, Operación Entrenubes, Operación Nuevo Usme, Operación Puerta Al Llano.

9 Alcalde de Bogotá entre 1998 y 2001.

10 Alcalde de Bogotá entre 1995 y 1998 y entre 2001 y 2003.

prevé la consolidación de un polígono dotacional con la ampliación del centro universitario de la universidad Antonio Nariño. El último define una franja periurbana, de carácter rural, donde los campesinos desalojados por el primer plan parcial pudieran reasentar: se trata de implementar allí un “reasantamiento productivo”, base de la construcción del “borde urbano-rural”.

Plano N° 1  
Plan de la Operación Estratégica Nuevo Usme (julio de 2009).



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación.

Además de definir los objetivos de planeación para toda la zona de expansión, el Plan de Ordenamiento Zonal y los planes parciales definen las reglas para el reparto equitativa de las cargas (generales como red vial principal y de acueducto y locales como red vial secundaria) y de los beneficios de la operación, entre el Distrito, los propietarios del suelo y los promotores inmobiliarios. Las cargas que tienen una incidencia o beneficio directo y exclusivo sobre el área del proyecto son financiadas exclusivamente por los beneficios del mismo proyecto, y de manera proporcional según lo que recibe cada actor. Las otras cargas son financiadas por el presupuesto general del Distrito. De esta manera, la regulación de los precios del suelo permite a la administración pública cumplir con las metas que ha definido en su Plan de Ordenamiento Zonal –urbanizar estos terrenos periféricos con vivienda de interés social formal– sin tener que invertir demasiado en la realización de obras urbanísticas, a cargo de los propietarios del suelo que realizaron plus-valías con el cambio de uso del suelo permitido por la nueva normativa urbana y la inclusión de su predio en la operación estratégica.

El otro proyecto corresponde al Macroproyecto “Ciudad Verde” en Soacha, adoptado por el Ministerio de Ambiente y de Desarrollo Territorial (MADVT), mediante la resolución de 1434 de 2010. Los propietarios de los terrenos, inicialmente definidos como terrenos rurales, tenían mucho interés en desarrollar esta zona estratégica del área metropolitana. Encontraron en el gobierno nacional un aliado cuando éste adoptó la figura de los macroproyectos en 2007, lo que permitió incorporar los predios al área de expansión urbana del municipio de Soacha, sin necesidad de revisar ni ajustar el POT de ese mismo municipio. El área del Macroproyecto se divide en siete etapas de construcción y venta llamadas unidades de ejecución delimitadas en función del uso del suelo y según el plan vial principal. Estas unidades de ejecución están divididas en grandes parcelas dentro de las cuales encontramos conjuntos de viviendas desarrollados por nueve constructores tales como Constructora Bolívar, Marval, Colsubsidio, Marval etc. La empresa inmobiliaria Amarillo<sup>11</sup> tiene el papel tanto de

---

11 Amarillo es una empresa privada que propone desde 1990 servicios de pro-

gerente, promotor y uno de los constructores de los edificios dentro del proyecto. Del área útil planteada, se desarrollará el 65% en vivienda y el 35% en usos complementarios a los residenciales.

Fotografía N° 1  
Vista aérea de la construcción de la primera etapa  
del Macroproyecto Ciudad Verde



Fuente: Amarillo

Se pueden observar diferencias importantes en materia de estructura predial entre los dos proyectos: 26 lotes perteneciendo a un número reducido de propietarios componen el proyecto de Ciudad Verde mientras que en el caso de Usme son 753 parcelas que conforman los 627 hectáreas de áreas útiles de la operación. En el primer caso, los propietarios de los terrenos pertenecían a grandes familias de la oligarquía bogotana<sup>12</sup> y habían acumulado tierras en las perife-

---

moción, gestión, construcción y venta de proyectos inmobiliarios. La empresa construye en prioridad casas o apartamentos para clases altas en las localidades del Norte de Bogotá (Chía, Cajica, Panamá).

12 La familia Navas Prado cuyo representante Pablo Navas es entre otros, el pre-

rias de la ciudad en previsión de su expansión futura. Muchas de esas familias tienen un peso o una función importante en la sociedad bogotana y actúan a favor de los macroproyectos en función de intereses políticos. Según Humberto Medellín, responsable del Cabildo Verde de Soacha: “En muchos casos, los macroproyectos están relacionados con convergencias de grandes intereses económicos, financieros y políticos”. En el caso de Nuevo Usme, el 40% del terreno total pertenecía a un urbanizador pirata<sup>13</sup> y el resto (60%) pertenecía a pequeños campesinos propietarios, que detenían parcelas muy reducidas, a veces por debajo de la Unidad Agrícola Familiar (UAF)<sup>14</sup>.

En el caso de Usme, se logró establecer una regulación de los precios (precios de los lotes rurales para incidir sobre el precio final de las viviendas) gracias a la movilización de los instrumentos de gestión del suelo. Así, el anuncio del proyecto permitió congelar los precios de referencias de las tierras rurales a partir de avalúos comerciales realizados antes de las ventas o de cualquier intervención urbanística. En otras palabras, las plus valías recuperadas con la transformación del uso del suelo de rural a urbano permitieron financiar los costos relativos a la ejecución de las obras urbanísticas (cargas locales). Esta regulación no se operó en Soacha. Los propietarios cedieron al municipio los terrenos destinados a las cargas generales (rutas principales y redes de servicios) a título gratuito y ejecutaron una parte de las obras urbanísticas locales, en cambio de un índice de superficie construible superior. Con el carácter masivo y denso del proyecto, Amarillo pudo realizar economías de escalas y los propieta-

---

sidente de la Universidad privada de los Andes; las familias Espinoza, Puyana e Hinestrosa (dueños de la Universidad Externado de Colombia).

- 13 En el sector de Usme, los urbanizadores piratas compraban terrenos rurales a las campesinos a COP 2.500/m<sup>2</sup> y los vendían a COP 50.000/m<sup>2</sup> a las familias que iban a construir su propia casa.
- 14 En Colombia, una Unidad Agrícola Familiar es una explotación de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión permite, con su proyecto productivo y tecnología adecuada, generar como mínimo dos salarios mínimos legales mensuales vigentes. Además, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un capital que contribuya a la formación de su patrimonio. La superficie de una UAF varía según las regiones, dependiendo de las características edáficas y topográficas.

rios recibieron la totalidad de las plus-valías de la transformación del uso del suelo, de rural a urbano.

En la fase de venta de las parcelas para el proyecto Nuevo Usme, estos campesinos recibieron el equivalente por medio de COP 4.400/m<sup>2</sup>. En cambio, en Soacha, los terratenientes recibieron de la venta de sus terrenos rurales al promotor Amarillo utilidades de COP 60.000 /m<sup>2</sup>. Esta diferencia de precio tan importante entre los dos casos traduce un tipo de injusticia en la aplicación de los mecanismos de gestión del suelo, que es acentuado por el hecho de que los propietarios presentan relaciones de poder muy opuestas. La figura de los macroproyectos ofrece una velocidad en la ejecución de los proyectos y beneficia del apoyo de los constructores privados y de los grandes terratenientes aliados con políticos. Al contrario, los proyectos regulados por planes parciales son muchos más lentos y carecen de apoyos políticos. En el caso de Usme, el proyecto lleva casi 10 años y todavía no se han construido ni una sola vivienda, solo una carretera y redes de servicios urbanos.

Gráfica N° 1

Tabla comparativa de los instrumentos de gestión del suelo movilizadas en los proyectos “Nuevo Usme” y Ciudad Verde”

PROYECTOS	OBJETIVOS	MECANISMOS	IMPACTOS
Operación estratégica NUEVO USME	Control de los precios de la tierra	1. Anuncio del proyecto y estudios de referencia (decreto 266 de 2003)	Establece el precio de referencia de la tierra para el esquema de gestión del suelo; obliga a la realización de avalúos de referencias del suelo antes de las ventas de los terrenos
	Definir el modelo territorial y el proyecto urbano, las condiciones de repartición de las cargas generales, los modos de financiación de las infraestructuras, etc.	2. Adopción del Plan de Ordenamiento Zonal (POZ) (decreto 252 de 2007)	Define las condiciones generales para actuar sobre una zona definida y define las reglas para los agentes públicos y privados
	Distribución equitativa de las cargas y beneficios	3. Participación a las plus valías a dos niveles: Nivel zonal: 936 ha Nivel local: 4 planes parciales	Garantiza la financiación de las obras urbanísticas

PROYECTOS	OBJETIVOS	MECANISMOS	IMPACTOS
Operación estratégica NUEVO USME	Control de la urbanización ilegal	4. Declaración del derecho de preferencia para Metrovivienda (resolución 53 de 2008)	Permite el control de las transacciones (y del precio del suelo), adquirir el suelo en las zonas estratégicas de la operación
	Interés general supera el interés particular	5. Expropiación por vía administrativa (decreto 292 de 2008)	Declaración de condiciones de urgencia para iniciar el proceso de dotación de las infraestructuras al proyecto
	Negociación directa con los propietarios en caso de aceptación de las condiciones de repartición	6. Gestión asociada y negociación con los propietarios	
Macroproyecto de interés social nacional "CIUDAD VERDE"	Interés general supera el interés particular	1. Contrato fiduciario. El promotor se asocia a los propietarios de los terrenos iniciales para constituir un patrimonio autónomo	Garantía jurídica e integración inmobiliaria. Los propietarios participan con el promotor a la formulación y a la adopción del proyecto.
	Repartición equitativa de las cargas y beneficios.	2. Repartición de las cargas y beneficios. Los propietarios del suelo ceden el suelo destinado a las cargas generales a título gratuito al municipio	Los propietarios pueden acceder a superficies de construcciones adicionales
	Conversión del suelo para equipamientos públicos en equipamientos privados	3. Compensaciones de cesiones públicas para equipamientos privados. Por un sistema de pagos financieros o por una sustitución de lotes conservando el mismo uso	Garantiza la realización de equipamientos al interior del proyectos menos costosos para la municipalidad

Fuente: Análisis del proceso de producción privada de vivienda de interés social en Colombia en el periodo 2007-2010 a partir del Macroproyecto de interés social nacional Ciudad Verde, María José Henao Padilla; Políticas para la generación de suelo urbano para vivienda de interés social, Metrovivienda, 2011.  
Elaboración: Charlotte García.

## ¿Cual justicia social y ambiental?

Los dos proyectos suscitan también varias críticas en cuanto a su sostenibilidad ambiental y a las condiciones de vida que ofrecen a sus futuros habitantes.

Su localización periférica y la falta de accesibilidad, de equipamientos, de servicios y de empleo son unos de los problemas más importantes y comunes a los dos proyectos, sobre todo en Soacha. La construcción de las vías principales para el acceso a Ciudad Verde (la Avenida de los Terreros y la Avenida Ciudad de Cali) inscritas en el Plan de Ordenamiento Territorial y a cargo del promotor Amarillo no se acabó antes de la entrada de los habitantes, por problemas de legalización de terrenos y de la presencia del acueducto en la zona. Cuando llegaron los habitantes, Amarillo puso en marcha un sistema de buses que hacía la conexión de los dos kilómetros que separan Ciudad Verde de la Autopista Sur. A la hora de hoy son buses públicos que efectúan la conexión por un precio relativamente alto. Al lado de la autopista se encuentra el centro comercial donde se abastecen los habitantes de Ciudad Verde: el centro comercial previsto dentro del proyecto todavía no está construido. Este problema de movilidad se añade a un problema de transporte más amplio que existe en todo el área metropolitana y particularmente en la parte sur de Bogotá que está muy congestionada y alejada del centro metropolitano donde se ubican la mayor parte de los empleos. Estas pésimas condiciones de accesibilidad acentúan la problemática de la segregación socio espacial, de la cual padecen directamente proyectos como Ciudad Verde, y el riesgo de producción de ghettos de pobreza en las márgenes de la ciudad.

Otro problema, que sin embargo no es específico a estos proyectos sino de manera global a la vivienda social actualmente producida en Colombia, es la calidad. Además de edificios que rompen arquitecturalmente con el resto del tejido rural, las áreas de las viviendas propuestas en los dos proyectos son muy reducidas para acoger familias numerosas, como suelen serlo las familias de escasos recursos. Los diseños de las viviendas son muy parecidos, con superficies que varían entre 41 y 58 m<sup>2</sup> en Ciudad Verde.

En el caso de la Ciudadela Usme, primera operación de vivienda realizada en Usme, el pequeño tamaño de las viviendas y la mala calidad de los materiales para el aislamiento térmico y fónico de los apartamentos es uno de los problemas padecidos por los habitantes insatisfechos de sus condiciones de vida. Muchas de las casas de la Ciudadela fueron entregadas solo con el primer piso, dejando a

cargo de los habitantes la construcción del segundo piso. Por falta de dinero, muchas son las familias que nunca terminaron el último piso, viviendo confinadas en el primer piso.

Fotografía N° 2  
Interior de las casas de la Ciudadela Nuevo Usme



Fuente: Charlotte García, agosto 2012.

Sin embargo, las movilizaciones sociales alrededor de los proyectos no enfatizaron las condiciones de vida de los nuevos habitantes. Según nuestra encuesta de campo realizada sobre unas veinte personas viviendo ya en Ciudad Verde con el objetivo de cuestionar su opinión en cuanto a sus condiciones de vida, el proyecto es relativamente bien percibido aunque ciertas quejas apuntan a los aspectos más críticos.

La mayoría de los nuevos habitantes de Ciudad Verde, llegando por la mayoría de otros municipios periféricos o de Bogotá, están satisfechos de sus condiciones de vida dentro del proyecto. Por muchos, la llegada dentro de Ciudad Verde es sinónimo de “tranquilidad”, “seguridad” o “grandes espacios verdes”. La accesión a una casa propia, sueño de numerosos colombianos es otro argumento anunciado por los habitantes para expresar su satisfacción.

Por tanto, dos problemas principales fueron expresados por los habitantes: el del transporte dentro de Ciudad Verde y para salir y la falta de comercios dentro del proyecto. Esta falta de servicios básicos y de equipamientos cuestiona la sostenibilidad de estos tipos de proyectos.

Para terminar, son los temas ambientales que generaron las movilizaciones más fuertes en contra de los proyectos. Para el caso de Usme, las tensiones se cristalizaron más en conflictos entre campesinos, ambientalistas y promotores acerca de los usos del suelo. Considerada por el Distrito como una zona para acoger la expansión urbana de la ciudad, los campesinos la defienden al contrario como un bien histórico, patrimonial y ambiental que merece una protección y la participación de los campesinos de la zona para la adopción de los planes parciales. En enero de 2011, los campesinos ocuparon la vía Usminia (futura arteria principal del proyecto) para expresar su descontento, lo que permitió abrir un diálogo con la municipalidad y abrir una mesa de Concertación para definir un pacto de borde urbano. Sin embargo, las luchas campesinas en esta zona empezaron desde el final de los años noventa durante las negociaciones para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá que debía reglamentar los usos del suelo en el borde sur-oriental de la ciudad. Diferentes organizaciones sociales y ambientales<sup>15</sup> consiguieron limitar la expansión en

---

15 Fundación Silfos Teatro, Asociación Bibliotecas Semillas Creativas, Corporación Casa Asdoas, Corporación Paulo Freire, Colectivo Ambiental Tabanoy, Movimiento Ambiental Popular MOAMPO.

la zona de Usme con la clasificación de dos porciones de territorios en zonas de protección ambiental y zona rural: el parque Entrenubes y el agro parque «Los Soches». Estas mismas organizaciones se agruparon desde 2002 en una misma red “*Asemblea Sur*” para sensibilizar la sociedad y las instituciones públicas a la construcción de un borde urbano-rural reconociendo la diversidad y las especificidades históricas y culturas comunes al territorio. Estas fuerzas llegaron a un acuerdo en febrero de 2011 con la identificación de un área de transición urbano-rural que permitiera el desplazamiento productivo de las familias que quieren mantener su modo de vida rural.

Esta proposición parece seguir las orientaciones definidas en el nuevo Plan de Desarrollo de Bogotá “*Bogotá humana*<sup>16</sup>”, presentado por Gustavo Petro en enero de 2012, que promueve la idea de una ciudad compacta asociada a densidades de población altas en el centro metropolitano y una expansión urbana controlada. Mientras la administración considera el territorio de Usme como un espacio que se puede explotar dentro de una estrategia política y como un potencial de inversión para las empresas constructoras, este mismo territorio representa también el símbolo de una identidad y cultura campesinas, así como un recurso para sus habitantes que viven de cultivar la tierra.

Por otro lado, el Gobierno Nacional tiene una visión opuesta promoviendo un modelo expansivo de ciudad, con la construcción masiva de vivienda nueva en las periferias, bajo la modalidad de vivienda social pero también en los sectores más cotizados, de conjuntos cerrados para clases medias o condominios exclusivos de baja densidad para los más pudientes. Estos proyectos no están integrados a una planeación integral del territorio y muchos, al igual de Ciudad Verde, se encuentran ubicados en zona de riesgo de inundación, por estar cerca al río Bogotá.

## **Conclusiones**

Ambos proyectos son formales, cumplen con la ley y buscan superar el déficit de vivienda en Bogotá, pero generan importantes

---

16 Plan de Desarrollo de Bogotá adoptado el 12 de junio de 2012.

problemas de integración social, física y económica con el resto del tejido urbano, tanto para los nuevos habitantes (mala calidad de la vivienda, falta de accesibilidad, riesgos naturales y sociales) como para los habitantes “de toda la vida”, que han crecido y trabajado sobre estas tierras de las cuales se ven expulsados hoy en día en día.

Las diferencias entre estos dos modelos de construir la ciudad popular están instrumentalizadas para defender proyectos políticos actualmente en oposición. Así con la adopción de los macroproyectos y el anuncio en 2012 por el Presidente de la República de la construcción de 100.000 viviendas gratis para los pobres, Bogotá pasó de ser representada como pionera a ser representada como atrasada en materia de producción de vivienda social a nivel del país. La voluntad de aplicar los instrumentos de la ley 388, de reservar 20% del suelo de los proyectos inmobiliarias a las VIS y la adopción del agua como principio de ordenamiento del territorio, se enfrenta a una oposición fuerte del sector de la construcción, aliado al gobierno nacional. Por un lado, los proyectos de vivienda social no deben construídos a todo precio porque se trata de frenar la irracionalidad de la urbanización del altiplano de la Sabana. Por otro lado, se trata de cumplir con la meta prometida para realizar un esfuerzo grande a favor de la población de bajos recursos, a costo del olvido de la producción de ciudad cuando se producen vivienda.

Por lo tanto, una de las grandes debilidades es la articulación de la producción de vivienda social con el ordenamiento territorial, la planeación urbana y políticas sociales integrales. Si bien la Operación Nuevo Usme fue en su momento un intento en este sentido, ya que la ley 388 articula instrumentos de gestión del suelo con instrumentos de planeación territorial, tenía requisitos elevados en materia de cambio de cultura urbana de los agentes administrativos y políticos para inventar nuevas formas de producir ciudad. Se enfrentó a interés económicos muy potentes y no ha tenido suficiente apoyo político para superarlos: sus resultados casi nulos en términos de construcción efectiva descalifican de por sí este modelo de ciudad, lo cual, en ausencia de otras alternativas, legitima para la opinión el modelo de los macroproyectos a pesar de sus grandes falencias.

## Referencias

- Beuf, Alice (2011). *Les centralités à Bogotá, entre compétitivité urbaine et équité territoriale*, Thèse de doctorat de géographie, Nanterre : Université Paris Ouest Nanterre La Défense.
- Beuf, Alice (2012). De las luchas urbanas a las grandes inversiones. La nueva urbanidad periférica en Bogotá, *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, 41(3) : 473-501.
- Beuf, Alice (2013). Enjeux et conflits autour de la terre urbaine. Politiques foncières et planification urbaine en Colombie, *Cahiers des Amériques latines*, 71: 59-83.
- Borrero, Oscar (2007). Efecto de las políticas del suelo en el precio de terrenos urbanos en Bogotá, Lincoln Institute of Land Policy, working paper.
- Brenner, Neil y Theodore, Nik (2002). Cities and the geographies of 'actually existing neoliberalism', *Antipode*, 34/3: 349-379.
- Departamento Nacional de Planeación (1995). Ciudades y ciudadanía. La Política Urbana de El Salto Social.
- Hurtado Tarazona, Adriana (2011). La quinta "locomotora" del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: más allá del millón de viviendas, *Papeles De Coyuntura*, Bogotá: Universidad Piloto de Colombia, v.30 fasc. N/A, pp.4-13.
- Jaramillo, Samuel (2008). Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados de suelo en las ciudades de América Latina, *Territorios*, Bogotá: Universidad del Rosario, N°18-19: 11-53.
- Maldonado Copello, María Mercedes (2004). El proceso de reforma del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial.
- Molina, Humberto (1997). Bogotá metropolitana en perspectiva: crecimiento y saturación, *Foro Económico Regional y Urbano*, N°7, abril-junio 1997: 65-82.
- Roa Muñoz, Sara Milena (2012). Estrategias espaciales en la provisión de vivienda estatal popular en un contexto neoliberal. El caso de la periferia bogotana, *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, 41(3) : 417-439.
- Torres Tovar, Carlos Alberto (2009). *La ciudad informal colombiana. Barrios contruidos por la gente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Torres Tovar, Carlos Alberto (2011). *Producción y transformación del espacio residencial de la población de bajos ingresos en Bogotá en el marco de las políticas neoliberales (1990-2010). Una aportación a la comprensión de la vivienda a través de cuatro casos de estudio de la localidad de Ciudad Bolívar*, Tesis doctoral, Valladolid: Universidad de Valladolid.

# Anexo

---

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa<sup>1</sup>

## **Historial de las actividades del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social, período julio 2012-agosto 2012**

### ***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***

Organizado por el Grupo de Estudios Urbanos de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Costa Rica (UCR), con el apoyo del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso y el auspicio del Programa para América Latina del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, el Colegio de Arquitectos de Costa Rica y Flacso Costa Rica<sup>2</sup>.

- 
- 1 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.
  - 2 La información del Seminario Taller es autoría de Laura Paniagua Arguedas e Isaac Salgado Ramirez, organizadores del evento y responsables de la publicación resultante titulada “Barrios para la Gente. Políticas locales sobre vivienda y hábitat con enfoque de género y gestión del riesgo en Centroamérica”, descargable de forma gratuita en: [http://issuu.com/construyendomicomunidad/docs/memoria\\_barrios\\_para\\_la\\_gente](http://issuu.com/construyendomicomunidad/docs/memoria_barrios_para_la_gente) y <http://www.arquis.ucr.ac.cr/recursos.html#descargas>



## Antecedentes

Desde el año 2010 se constituyó el Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social (GTHI). El GTHI fue coordinado por Teolinda Bolívar de la Universidad Central de Venezuela y Jaime Erazo Espinosa de Flacso Ecuador y es parte del Consejo Latinoamericano en Ciencias Sociales (Clacso). Entre sus objetivos se destacaron el proporcionar una plataforma de encuentro y debate sobre los desafíos para el hábitat popular y la inclusión social, así como conocer la investigación sobre las dos temáticas a nivel regional.

El GTHI trabajó a partir de la identificación de las principales problemáticas en torno al hábitat popular, la vivienda y la inclusión social, y se interesó por tener una incidencia en las políticas públicas y en la construcción de ciudadanía. Esto se materializó en una concepción del hábitat popular y la inclusión social como proceso político. Para el trabajo del grupo se contó con una rica convergencia de experiencias provenientes de múltiples países latinoamericanos y caribeños. Por esta razón se buscó conocer más a fondo situaciones y esfuerzos desarrollados en Centroamérica, una región marcada por la desigualdad social, la fragilidad institucional y el empobrecimiento histórico, que enfrenta graves afectaciones a raíz del cambio climático.

Centroamérica es una zona que requiere apoyo a nivel latinoamericano y global. En los últimos años experimentó retrocesos en los campos ambiental, social, económico y político, con una considerable ampliación de las brechas socioeconómicas (Estado de la Región, 2011: 361). A pesar de no ser una de las regiones que contribuyan más al cambio climático, América Central enfrenta de múltiples formas las afectaciones producidas por la acción humana sobre el ambiente, que agravan la situación de los sectores más empobrecidos. Las sequías, inundaciones, muertes y personas heridas, pérdidas de infraestructura y la inversión en rescates, obras de reparación y mitigación, le pasan una factura costosa año a año a los países de la región. La vulnerabilidad ante los desastres se incrementa al lado de vulnerabilidades acumuladas durante décadas.

A la amplia exclusión social y desigualdad se suma la violencia. El “Istmo se ha convertido en el territorio más violento de América Latina y en una de las zonas más inseguras del mundo, con actores del crimen organizado cada vez más fuertes, diversificados y amenazantes (Estado de la Región, 2011: 361).

Especialistas en la región identificaron al menos tres riesgos principales en Centroamérica (Estado de la Región, 2011: 362): 1) Riesgo institucional: evidenciado en la fragilidad institucional, la ausencia de controles y transparencia, el predominio de intereses particulares, que se concreta en un tipo de Estado particularmente hostil a la democracia y débil para tutelar los derechos humanos básicos. 2) Riesgo ante el cambio climático: se disparó el riesgo en la zona debido al aumento en las temperaturas, la mayor intensidad de los fenómenos

hidrometeorológicos, los conflictos socioambientales y la ampliación de la ‘huella ecológica’, con afectaciones a la infraestructura, la producción y la supervivencia misma de las personas y especies. Y, 3) el bloqueo político que ha impedido combatir la exclusión social: se estimó que “más de una tercera parte de las y los centroamericanos vive en exclusión social, es decir, con una inserción laboral precaria y sin acceso a programas sociales” (Estado de la Región, 2011: 362).

A nivel global crece la población que habita en zonas urbanas, y Centroamérica también vive este fenómeno. Sin embargo, en esta región cada vez son más visibles las consecuencias del crecimiento espontáneo de las ciudades y la ausencia de planificación urbana. Las dificultades de acceso a suelo urbano de calidad y a vivienda digna son cada vez mayores en la región al tiempo que crece considerablemente la desigualdad y la exclusión. Por otra parte se amplía la segregación urbana, tanto de las poblaciones más adineradas como de los sectores medios y de escasos recursos.

Debe señalarse que en América Latina las intervenciones estatales y de los gobiernos locales no son integrales, por ello van contribuyendo con sus acciones a la segregación residencial, despilfarro de recursos y, eventualmente, se potencia el asistencialismo o la producción masiva de viviendas (Erazo y Bolívar, 2010-2011).

Fue entonces importante crear un espacio de discusión que reunió a funcionarios y funcionarias de gobiernos locales y ministerios de vivienda, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de vivienda, organizaciones comunales y estudiantes de la región centroamericana. El Seminario Taller *Barrios para la gente. Políticas locales sobre vivienda y hábitat con enfoque de género y de gestión del riesgo en Centroamérica*, tuvo como objetivo construir con participantes de Centro y Latinoamérica, ‘modelos de acción local’, que fomentaran la construcción de políticas municipales para vivienda y hábitat; es decir, se buscó construir un producto metodológico que los gobiernos locales pudieran implementar en la elaboración de programas de atención específicos para las comunidades y lugares de atención en sus territorios. Este producto fue construido con enfoques de género y de gestión del riesgo y se ligó a la reflexión sobre el cambio climático, además tuvo como base el referente esencial de la participación social en la construcción de las los mismos.

El evento fue parte de las iniciativas del, en aquel tiempo ‘en formación’, Grupo de Estudios Urbanos de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Costa Rica, un equipo de profesionales jóvenes interesado en discutir y reflexionar sobre el espacio urbano y la ciudad, que ha buscado articular acciones docentes, proyectos de acción social y la investigación en el campo. Participaron en el mismo desde el Área de Arquitectura, Marcela Vargas Rojas, Laura Chaverri Flores, Dania Chavarría Núñez, Daniel Morgan Ball, Henry Hernández Carrillo e Isaac Salgado Ramírez, y del Área de Sociología, Laura Paniagua Arguedas y Alberto Rojas Rojas.

## Objetivos

El Seminario Taller buscó construir modelos de gestión para la generación de políticas locales sobre vivienda y hábitat con enfoque de género y gestión del riesgo a partir de la revisión de experiencias municipales, organizativas y comunales en la región centroamericana. Además pretendió promover el intercambio y la discusión de experiencias municipales, comunales y organizacionales de los diferentes países de Centroamérica en los temas de vivienda y hábitat, así como impulsó la incorporación de los enfoques de género y de gestión del riesgo en la generación de políticas locales en la planificación urbana. La actividad buscó atraer la reflexión y aportes del GTHI hacia Centroamérica en torno a los siguientes tres ejes temáticos:

### *1. Experiencias de género, espacio y vivienda*

El derecho a la vivienda suele abordarse desde un enfoque que pretende incidir en las políticas públicas como una herramienta que pueda ayudar a los grupos más vulnerables a abandonar el empobrecimiento pero pocas veces se realizan reflexiones sobre las implicaciones que tienen estas políticas en las experiencias de género, si tomamos en cuenta fenómenos como la feminización de la pobreza. Se ha reflexionado sobre las diferencias en el uso de los espacios según las masculinidades y feminidades, y el papel diferenciado de los géneros en la experiencia de habitar, pero muy

poco en las implicaciones espaciales que tienen estas diferencias en la construcción social y física del hábitat. Este eje buscó posicionar las perspectivas de género en el análisis del espacio y su relación con las políticas públicas sobre vivienda y acceso a la tierra.

## *2. Problematicación sobre la vivienda, el hábitat inclusivo y la gestión del riesgo*

Mucho ha resonado el tema de hábitat inclusivo, pero en pocos foros se ha discutido qué implicaciones tiene esta noción para la vivienda y la construcción de barrios, partiendo de la necesidad de ampliar el tema desde perspectivas que puedan darle mayor diversidad al problema. El debate en este eje giró en torno a propuestas sostenibles de densificación y repoblamiento, vivienda accesible, gestión del riesgo en el hábitat, reflexión de género y desarrollo de barrios más humanizados en Centroamérica.

## *3. Políticas locales participativas: aprendizajes latinoamericanos*

En este eje se discutieron las experiencias provenientes de América Latina en torno a propuestas de políticas públicas locales relacionadas con la construcción de un hábitat más inclusivo. Además, se discutió el financiamiento del desarrollo urbano y la vivienda, y la actuación de organismos financieros internacionales en los temas urbanos y habitacionales de la región. A partir del conocimiento de dichas experiencias se procuró establecer puntos iniciales para las propuestas centroamericanas. Se discutió también la existencia de proyectos creados por la sociedad civil, las organizaciones sociales y el sector privado, y se problematizó sobre la posibilidad de fortalecer el rol municipal y estatal, y sobre cómo ampliar la gama de opciones. Al determinar el vacío en políticas locales en Centroamérica que aborden la temática de la vivienda y la atención a hábitats inclusivos se motivó a la construcción urgente de agendas locales y regionales para la atención municipal de estas dimensiones.

## Las y los expositores

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
Arroyo Araya, Helga	Costa Rica	Fundación Costa Rica-Canadá	X		
Caballero Zeitún, Lily	Honduras	Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)	X		
Ceballos Ramos, Olga	Colombia	Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá	X		
Delgado Paniagua, Héctor	Nicaragua	Centro de Estudios y Promoción para el Habitar (Habitat)		X	
Erazo Espinosa, Jaime	Ecuador	Flaco Ecuador	X		
Matute Rodríguez, Ninotchka	Guatemala	Fundación Crecer	X		
Montero Molina, Yerlin	Costa Rica	Cooperativa Autogestionaria de Producción del Habitat Humano (Coopeberaca)		X	
Navas Rodríguez, Claudia	El Salvador	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (Fundasal)		X	
Paniagua Arguedas, Laura	Costa Rica	Universidad de Costa Rica (UCR)	X		
Reese, Eduardo	Argentina	Instituto Lincoln de Políticas de Suelo		X	
Rojas, Alberto	Costa Rica	Universidad de Costa Rica (UCR)		X	
Salgado Ramírez, Isaac	Costa Rica	Universidad de Costa Rica (UCR)	X		
Ulibarri, Eloísa	Costa Rica	Fundación Promotora de Vivienda (Fuprovi)		X	
Veríssimo, António	Brasil	Prefectura de la ciudad de Río de Janeiro	X		

## **La próxima actividad**

En el volumen final de la Colección 'Ciudades de la Gente' se escribirá sobre la última actividad organizada por el Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso, la III Reunión y el III Congreso Latinoamericano y Caribeño 'Ciudades de la Gente', desarrollado entre el 15 y el 17 de octubre de 2012, en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil.