

**Inter/secciones urbanas:
origen y contexto en América Latina**

Jaime F. Erazo Espinosa, coordinador

Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 3238 888
Fax: (593-2) 3237 960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-202-0
Cuidado de la edición: María M. Pessina
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2009
1ª. edición: abril de 2009

Presentación	9
Introducción	
Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina	11
<i>Jaime F. Erazo Espinosa</i>	
I. VIDA Y GESTIÓN EN LOS CENTROS HISTÓRICOS	
El centro histórico, del concepto a la acción integral	31
<i>Patricia Rodríguez Alomá</i>	
Mediación y concertación para salvar el centro urbano y el medio ambiente de Xochimilco: un patrimonio mundial en peligro en la periferia de México	51
<i>Anne Collin Delavaud</i>	
Plan de manejo del casco histórico de la ciudad de Buenos Aires	73
<i>Silvia M. Fajre</i>	

II. HÁBITAT POPULAR E INCLUSIÓN SOCIAL:
POLÍTICAS Y DERECHOS

**Política de vivienda e inclusión social en Brasil: revisión
histórica y nuevas perspectivas en el gobierno de Lula** 95
Nabil Bonduki

**Reflexiones sobre el derecho a la vivienda
en el Ecuador. Una revisión desde la realidad
urbana y el derecho a la ciudad** 137
Pablo Gago Lorenzo

**Direito à moradia e questão habitacional no Brasil:
o caso da cidade Estrutural** 155
Brasilmar Ferreira Nunes e Inaë Magno da Silva

**Construcción de la vida asociativa: estudio de caso de las
políticas de vivienda social en la comuna de La Pintana** 175
María José Pérez Bravo

III. HÁBITAT POPULAR E INCLUSIÓN SOCIAL:
OTRAS LECTURAS

Medios de vida urbanos y vivienda en Ecuador 195
Diego E. Aulestia Valencia

**El hábitat residencial sustentable como punto de
partida para la construcción de la ciudad** 217
Norma Carnevalli Lobo

**Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales
entre familias de sectores populares y medios residentes
en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina** 233
Ma. Mercedes Di Virgilio

**Integración social en programas habitacionales y
urbanos chilenos como aporte a la integración
social nacional (1996-2006)** 259
Paola Siclari Bravo

IV. TRANSPORTE MASIVO Y MOVILIDAD URBANA

**El derecho a la vida en la movilidad urbana y
el espacio público en América Latina** 293
Ricardo Montezuma

**Metodología para estimar y monitorear reducciones
de gases efecto invernadero en sistemas de transporte
masivo urbano en el marco del Mecanismo de Desarrollo
Limpio del Protocolo de Kyoto** 301
Camilo Rojas García

Diseño urbano para reducir el uso del automóvil 317
Diego Hurtado Vásquez

V. GESTIÓN Y PREVENCIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES

**Los riesgos tecnológicos en el DMQ:
la paradoja del desarrollo urbano y el síndrome
de nuevos escenarios de riesgos y desastres** 345
Jairo Estacio

**Discrepancias institucionales y vulnerabilidad
asociada en el valle de Los Chillos frente al
peligro de lahares del volcán Cotopaxi** 365
Tania Serrano y Florent Demoraes

Degradación, vulnerabilidad y riesgo hidrogeomorfoclimático en áreas urbanas de laderas	381
<i>Othón Zevallos Moreno</i>	
Construcción política de un desastre natural. La inundación de la ciudad de Santa Fe en 2003	407
<i>Silvia Esther Fontana</i>	

Presentación

La ciudad y sus habitantes han sido un tema recurrente en literatura. Profundas descripciones no solo del entorno urbano, sino de la hondura psicológica de quienes habitan lo urbano, construyen ciudades de ficción textual para nada alejadas de la realidad latinoamericana: Macondo, Comala, Lima, Quito, Guayaquil y muchas ciudades más han sido escenario de múltiples obras literarias que muestran esas complejas inter/secciones urbanas, sociales, económicas y culturales de las que habla esta selección de artículos académicos.

En las ciudades, hay tópicos que unen, rompen y originan acciones o hechos causales en lo urbano; aquí algunas de ellas:

Han transcurrido casi tres décadas desde que varias ciudades en América Latina y El Caribe iniciaron procesos de intervención sostenible e incluyente en su patrimonio y hoy los resultados en términos tangibles son evidentes; más no los suficientes en términos de intangibilidad y de relaciones entre los dos.

Los mayores problemas del hábitat y la inclusión social, se centran en dos tipos: los relacionados a lo económico-espacial y los vinculados a lo político-social. Por un lado, ante la creciente necesidad de vivienda y la imparable extensión de la ciudad, los asentamientos ilegales surgen, se sobreponen y a ellos se accede luego de experiencias pretéritas de movilidad residencial. Por otro lado, una de las preocupaciones de los así llamados estudios de la ciudad consiste en entender la dinámica de los segmentos sociales más desprotegidos, su ubicación y sus relaciones dentro de la sociedad.

La planeación del modelo de transporte masivo y movilidad urbana, además de tender hacia la igualdad de condiciones para el acceso al espacio y a los modos; debe tener: congruencia, continuidad, complementariedad, integralidad e innovación de soluciones, y es allí donde radica el reto de los estudios sobre el tema; es decir, no en “una mejor manera” sino en mantener las aplicaciones tan libres como sean posibles.

Actualmente, la gestión y prevención de riesgos y desastres son conceptos determinantes en la planificación; primero, porque la sociedad debe tener y disponer de conocimiento e información sobre la amenaza que representan y las vulnerabilidades que exponen y, segundo, porque las tareas de respuesta instituidas por el Estado y los gobiernos locales son aún incipientes.

Este libro, que recoge ponencias presentadas en el eje de Estudios de la Ciudad del Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, presenta para el debate las lecturas que, sobre lo urbano, tienen reconocidos académicos y académicas que participaron en ese congreso.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO - Ecuador

Introducción

Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina

Jaime F. Erazo Espinosa*

Son muy nuevas y diversas las vocaciones que provocan cambios de contenido en la composición de las ciudades; estas dan lugar a nuevos protagonismos y a nuevos fines, ambos de distinta índole. A veces integradores, cuando los procesos y consecuencias, en dos palabras, los hechos, socio-económicos, culturales, urbanos, entre otros, son visibles dentro del marco global (efectos en red) y del característico de cada urbe. Otras veces históricos¹, cuando estos hechos se acaban y el fin de la ciudad como entidad de algo, termina² (Barragán, M. 2004), pero también, cuando éstos son acciones de ir hacia adelante y el inicio de la ciudad como entidad de algo, empieza. Y otras tantas, específicos, cuando los efectos de estos hechos, positivos o no, se internacionalizan³.

Los cambios que ocurren en una ciudad, en especial, en las de gran tamaño, nos invitan a (re)pensar y (re)valorizar todos sus aspectos: las reformas estatales, la producción y el consumo, los procesos de descentra-

* Investigador del Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO Ecuador. jerazo@flacso.org.ec

1 Ver también: "Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina" (Carrión, F. 2005), aquí se hace alusión al contexto histórico como testigo de estos cambios de contenido.

2 La ciudad paso de ser una localidad industrial cercana a fuentes de energía (no fundamental), sistemas de transporte y mercados (fundamental), a una que desarrolla tecnología y comunicaciones, que disminuye barreras sociales y naturales; que urbaniza la economía y que ahora permite la llegada de población, ya no (o exponencialmente menos) desde el campo sino desde otras localidades.

3 Quizá cada ciudad busca que la mayor cantidad de sus contenidos alcancen una dimensión mundial que sobrepase sus fronteras y las de su nación; sin embargo, hay otros tantos que se quedarán o se verán rezagados al momento de insertarse en los ejes de articulación del sistema.

lización, la migración transnacional, la gestión y liderazgo de los gobiernos locales, etc., son sólo algunos de los componentes a considerar en estos estudios; no sólo por los desarrollos que provocan –mayor funcionalidad, incremento del poder local, potenciación y multiplicación de las expresiones culturales, intensificación de las relaciones interurbanas, etc. (Carrión, F. 2005)–, sino también por los grandes grupos de población pobre, marginada, excluida e injustamente tratada que generan. Las ciudades latinoamericanas son también ciudades empobrecidas. (Suárez, A. 2005).

La ciudad también es, sino la más, compleja intersección de procesos sociales, económicos y culturales; donde habitan la visión, liderazgo y relaciones entre gobiernos de turno, ciudadanías organizadas, tercer sector y mercados; quienes se mueven en estrechos vínculos y/o grandes rupturas para primero, acceder y gestionar poder o más poder⁴; y segundo, conceptualizar y considerar cambios de contenido.

La toma de la Catedral de Quito por parte de movimientos sociales en abril del 2005, la toma de la Plaza Brío de Chacaito en Caracas en octubre de 2008, las formas de organizar el territorio, los movimientos municipalistas, la cosmopolización, la capitalidad, el dominio de las TIC, etc., son ejemplos, a diferente nivel, de cómo los vínculos y rupturas de estas complejas inter/secciones originan acciones o hechos causales en lo urbano, los cuales van (de)construyendo la ciudad. Estos hechos pueden ser clasificados como materiales, cuando se expresan por dimensiones físicas, técnicas, tangibles, etc., en suma, cuando amplifican las posibilidades de integración social positiva en la totalidad del espacio urbano⁵; válidos, cuando son el resultado de la fuerza y firmeza con que se reclama su existencia y legalidad, por ejemplo, las demandas “Cero Desalojos” de las organizaciones dominicanas de 2008; sentidos, cuando no son materiales y se manifiestan como modos particulares de entender algo, es el caso de los imaginarios urbanos⁶; y como aceptados, cuando no son validados sino que son recibidos con voluntad y sin (o casi nula) oposición, ejemplo de

4 Sobre éste recurren muchas ideas como la multiplicidad, tenencia, función, competencia, introspección, etc.

5 Ver declaración de Buenos Aires. VIII Reunión del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Urbano de CLACSO.

6 Armando Silva, por ejemplo, comprende los imaginarios urbanos como modelo encarnado, como formas “inventadas” que son validadas por los ciudadanos en ejercicios grupales.

ello son los diez mil desalojos semanales por ejecuciones hipotecarias ocurridos en los dos últimos años en EEUU.

Un hecho causal también implica procesos (mecanismos sobre condiciones), los cuales generan secciones o fragmentos de ciudad e inter/secciones urbanas; y, formas de instrumentación técnica, económica, legal y social que les dan soporte y que estas necesitan⁷. Su presencia en la ciudad establece distancias, encuentros o el aumento/disminución de cualquiera de las dos; de esta forma, una inter/sección no es otra cosa más que el resultado final de un proceso urbano, cuyos contenidos son identificados por su tema –historia, movilidad, vivienda, riesgos, etc.–, estructura –institucionalidad presente, gobierno, legislación, etc.–, disposición interior –relaciones, (des)orden, conexiones, etc.–, homo/heterogeneidad –grupos, ciudadanía, minorías, etc.– e independencia o sentido privativo.

Además de lo anterior, en todo hecho urbano, se pueden identificar tres aspectos: su origen, el cual atribuye prioridad y nombre –oficial o asignado–; su contexto, como entorno de cualquier índole dentro del cual se lo considera; y, su calidad, por el valor, enlaces y sentido que le otorga.

Vida y gestión en los centros históricos⁸

Cuando se habla del centro, Patricia Rodríguez A., reflexiona acerca de la evolución de su concepto –de cómo surge a partir de la propia crisis generada en estos sectores de la ciudad– y las maneras cómo se ha venido actuando en las últimas décadas⁹; pero también, cuando se habla del centro por lo general se piensa en sus edificaciones y en sus plazas, difícilmente en sus habitantes (Aguirre, Carrión y Kingman, 2005:58); y sin embar-

7 Estos instrumentos pueden cortar la ciudad, separarla; el mercado inmobiliario sin control, la especulación, el caudillismo, son algunos de sus promotores; o en su defecto, estos instrumentos pueden volver común más de un elemento para más de una sección.

8 Parte de este estudio se basa en la convocatoria preparada por un grupo de profesionales del Colegio de Arquitectos de Pichincha para el Foro de la Ciudad presentado en el marco del Congreso Cincuentenario de FLACSO.

9 Por ejemplo, ¿cómo las prácticas latinoamericanas, a partir de paradigmas europeos, han conseguido importantes innovaciones urbanas y adaptaciones a nuestras propias realidades? (Rodríguez A., 2007)

go, miles de ciudadanos concurren por trabajo, compras, turismo, actividades religiosas o gestión pública y en las manzanas que lo conforman hay otras miles de personas que lo habitan. La gente vive e imagina el Centro¹⁰: su carácter de centralidad funcional con respecto a la ciudad atrae y moviliza –y así se demuestra– a turistas, visitantes, locales y pobladores “en tránsito”, quienes llegan de otros lugares estimulados por conocerlo.

Han transcurrido alrededor de tres décadas –las primeras con una visión de mecenazgo y en los noventa, con visión económica de recuperación (Rodríguez A., 2007)–; desde que varias ciudades en América Latina iniciaron procesos de intervención sostenible e incluyente en su patrimonio histórico¹¹: se ha restaurado gran parte del legado monumental, se han iniciado procesos de rehabilitación de vivienda e inmuebles en general, el espacio público presenta nuevos usos y aspectos, se promueve la inversión privada para favorecer viejas y nuevas actividades comerciales y productivas, etc. Los resultados en términos tangibles son evidentes; más no los suficientes en términos de intangibilidad y de relaciones entre los dos.

Tomando el caso de Quito como ejemplo de resultados tangibles, Pablo Samaniego en su documento relativo al financiamiento de los centros históricos, concluye y establece como positiva la inversión de recursos en su centro por parte de todas las instituciones –Fonsal, Empresa del Centro Histórico, Administración Zona Centro y Comisión Europea– que entre los años 2000 y 2004 gastaron un total de 125 millones de dólares, indicando que ésta renovó la importancia del centro para los habitantes de la urbe y mejoró su oferta para el turismo nacional e internacional¹². Frente a esto, una de las preocupaciones de los/as autores/as y los estudios sobre centros históricos consiste en sustentar –cosa nada fácil– comparativamente y ante lo tangible, cuánto se invierte en el patrimonio intangible y en el equilibrio entre estos dos componentes; ejemplo

10 Una comunidad sólo puede planificar el futuro si previamente se reconoce en sus raíces. Mirar, conocer y preservar el patrimonio cultural es el punto de partida para que aparezca un sentimiento de pertenencia de la gente con su lugar. (Fajre, 2007)

11 La acción de salvaguarda patrimonial ha transitado de una visión de monumento aislado a una comprensión del valor del conjunto urbano. (Rodríguez A., 2007)

12 En el libro *Quito Imaginado (2005)* se establece que en el centro histórico de Quito hay 5000 edificaciones patrimoniales inventariadas, 362 monumentos históricos de importancia, 183 centros de educación y 4000 propietarios de locales comerciales, entre otros datos cuantitativos.

de esto es la rehabilitación de la Habana Vieja, presentada como caso de estudio por Patricia Rodríguez A.; quien nos cuenta cómo la articulación de gobernabilidad y sostenibilidad económica y social se han convertido en garantes de un proceso integrador y transdisciplinario y en plataforma para la innovación urbana.

Para el tratamiento de los problemas y oportunidades en el centro se requiere discusión y definición de políticas de acceso y gestión, sustentables e incluyentes, que den a todos los ciudadanos iguales posibilidades de participación¹³, las cuales no deben ser tratadas exclusivamente por expertos o con carácter meramente técnico (Fajre, 2007), sino acogiendo las opiniones, mandatos y pensamientos de otros actores¹⁴ y exigiendo obligaciones indelegables al Estado; así, Anne Collin dice que desde la implementación de políticas en el año 2004, producto del esfuerzo de concertación entre las instituciones y la ciudadanía de Xochimilco, hoy en día hay buenos resultados de apropiación colectiva sobre los valores patrimoniales. Por el contrario, Silvia Fajre escribe: “... (la participación) todavía debe recorrer un largo camino para que esta nueva conciencia se incorpore de manera efectiva,... resulta imprescindible revisar lo realizado hasta ahora para impulsar los cambios necesarios y que a esta tarea se sumen todos los actores sociales”.

Las dudas persisten, más se deja recogida la preocupación de los organizadores y participantes del foro por construir políticas de cultura ciudadana en y por los centros históricos¹⁵, dejando de lado disputas y enfocándose en los consensos como elemento estratégico de un convivir de identidades distintas que trabajen por un objetivo común compartido.

13 Una de las dificultades más recurrentes, según Anne Collin, viene del hecho de que cada autoridad reacciona de modo aislado.

14 La preservación de los bienes culturales es un tema que cada vez está adquiriendo más relevancia, trascendiendo largamente el mero interés de los especialistas para instalarse por derecho propio en nuestra comunidad. (Fajre, 2007)

15 La ciudad, tiene que responder a las necesidades que cada época o coyuntura histórica le plantea. De aquí que, de cara a la valoración del patrimonio cultural, a la superación de las visiones museísticas de los centros históricos y también a la intervención urbanística, sea necesario hacer conciencia sobre el hecho de que cada espacio urbanístico tiene una etapa histórica que es clave en su formación y articulación. (Sánchez, 2000)

Hábitat popular e inclusión social: políticas, derechos y otras lecturas

El hábitat como tema y problema de estudio es actual e histórico. Es actual porque sus consecuencias espaciales –incluidas las cuantitativas¹⁶–, políticas y sociales le otorgan a la ciudad categorías de “in-visibility” e “in-vivencia”¹⁷ dramáticas, violentas y desestructurantes; porque los sentidos de exclusión e insostenibilidad, pesan más y en diferentes modos como componentes de marginalidad y pobreza¹⁸, porque las condiciones y mecanismos de/para acceso y gestión no son democráticos y no están garantizados y porque es importante el uso económico que tiene la vivienda para los hogares de menores recursos (Aulestia, D. 2007). Es histórico –viene incluso desde la colonia –, porque se lo ha construido vinculado a aspectos económicos, políticos, sociales y culturales; y en último término, como dice Buthet, vinculado al modelo de desarrollo de nuestros países. Las conferencias sobre Hábitat en Río de Janeiro (1992) y en Estambul (1996), ubicaron el tema en las políticas locales, nacionales e internacionales¹⁹; lo que significó ubicarlo como objeto de abordaje para los gobiernos y los organismos multilaterales (Buthet, C. 2005:11); y abrieron la posibilidad de describirlo e interpretarlo de muy diversos modos como aquella relacionada con las centralidades, las prioridades urbanas –en perpetua evolución–, los cambios estratégicos, etc.²⁰

La identificación de los mayores problemas relacionados con el hábitat popular son de dos tipos: económico-espaciales y político-sociales. Por un lado, ante la creciente necesidad de vivienda y la imparable extensión de la ciudad, surgen una serie de asentamientos aislados, disfuncionales y

16 Ver el diagnóstico que presenta Nabil Bonduki sobre la situación habitacional de los años noventa en Brasil, donde cuantifica la dimensión de las necesidades de vivienda y de urbanización de los asentamientos informales.

17 Referida a dos cosas; primera, a la brecha social que excluye y margina, de muy diversos modos, a la población; y segunda, a la gravedad que esto representa en nuestros días. Buthet, Carlos (2005): *Inclusión Social y Hábitat Popular*, pág. 11

18 Así, para el caso de Ecuador, esta afecta para el año 2006 al 25% de los hogares en áreas urbanas; inferior al 36% registrado en 1999, pero todavía superior al 23% de 1995. (INEC, 2007)

19 Los lemas de “la vivienda adecuada para todos” y el “desarrollo urbano sostenible” han integrado la mayoría de los discursos políticos sobre acceso a suelo urbano de calidad y vivienda adecuada.

20 Ver también Buthet; Corredor Martínez; A. Gutiérrez; R. Castell; entre otros.

sin imágenes propositivas que se superponen con nombres propios en cada lugar de nuestra región: “villas miseria”, “arrabales”, “guasmos”, “favelas”, etc., y a los que, al parecer se accede luego de experiencias pretéritas de movilidad residencial (Di Virgilio, M. 2007). Por otro lado, una de las preocupaciones de las ciencias sociales consiste en entender la dinámica de los segmentos sociales más desprotegidos, su ubicación y sus relaciones dentro de la sociedad²¹. Así también, es evidente que las prácticas e intervenciones en todo este campo, se sustentan en conceptos de uso tan frecuente que se han vuelto polisémicos (vivienda de interés social, vivienda adecuada, déficit habitacional, vivienda informal, entre otros), por tanto, también se vuelve necesario su (re)-pensamiento y su (re)-formulación, tal como lo plantea Diego Aulestia, quien en su investigación analiza la interacción entre la vivienda –como el mayor patrimonio y el más importante presupuesto de la unidad familiar– y las estrategias de subsistencia emprendidas por los hogares urbanos de Ecuador²², considerando además el desempeño de su rol económico como una capacidad para complementar ingresos o reducir la vulnerabilidad de estos hogares, de parientes o amigos.

No es muy frecuente que en nuestra región estén implementadas de forma integral –histórica y con prospectiva–, políticas públicas estatales de acceso universal, gestión y participación a/por suelo urbano de calidad y vivienda adecuada. De la política de vivienda social implementada en Chile²³, se desprenden los procesos de integración social de los programas habitacionales y urbanos²⁴, descritos y analizados durante el período 1996-2006 y que constan en el artículo de Paola Siclari; y algunas características expuestas por María J. Pérez, tales como: i) (la política...) ha

21 Los nuevos modelos de acceso y gestión a suelo urbano han propiciado la participación de nuevos y diversos actores, nuevas formas de organización y/o composición y nuevas estrategias de solución.

22 Todas estas estrategias requieren un alto grado de flexibilidad. Como resultado, el hogar es capaz de ajustar su composición interna no sólo para enfrentar choques económicos o situaciones adversas (ya sean internas o externas), sino también para tomar ventaja de las oportunidades que se presentan para mejorar el modo de vida. (Aulestia, D. 2007)

23 La considero pues Chile es el único país del mundo que tiene un nivel de producción de viviendas superior a la tasa de crecimiento poblacional vegetativo (CEPAL, 1999)

24 Se describen dos procesos y sus respectivos resultados: El Modelo de Acción Participativa del Programa Chile Barrio (MAP) y el Acompañamiento del Programa Un Barrio Para Mi Familia.

convertido, por su orientación, al Estado en el principal agente de la segregación residencial a gran escala²⁵, ii) (la política...) se ha caracterizado principalmente por la disponibilidad de recursos económicos de las diferentes administraciones, los cuales han supeditado la localización, tamaño y calidad de la construcción; y por la capacidad de presión de los grupos demandantes; y iii) (la política...) ha incidido en el desarrollo de prácticas asociativas, conformación de comunidades e identidades locales. Con las políticas implementadas en el resto de países, suceden otras dos cosas; primera, su carácter es asistencialista, de urgencia, sectorial y focalizado, con escaso alcance cuantitativo²⁶; y segunda, están vinculadas a los sistemas de producción mercantil y desvinculadas de las necesidades y derechos de los beneficiarios; de las políticas sociales de desarrollo económico-social²⁷ y de la legislación sobre el uso y ocupación del suelo. Esto agrava como dice Buthet, las situaciones de po-breza y marginación, así como aumenta la fragmentación social y física de los centros urbanos de la región.

El derecho a la vivienda afirma la posibilidad de una vida digna²⁸ y la construcción colectiva de ciudad (Gago, P. 2007:1); este derecho es definido como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos...”²⁹. Sin embargo, aún es necesario fortalecer la voluntad política de los gobiernos para implementar políticas –con

25 La segregación urbana refleja la desigualdad en la distribución del ingreso, consolidando un mapa en el que la segregación residencial muestra, en su primera fase, una nítida tendencia al distanciamiento físico entre barrios ricos y pobres. (Rodríguez y Winchester, 2001)

26 En Ecuador, uno de los objetivos principales para la implementación del Sistema de Incentivos para la Vivienda, SIV (1998), fue reducir el déficit habitacional del país, ampliando el acceso a la vivienda formal; sin embargo, hasta el año pasado 6'165.000 ecuatorianos necesitaban un lugar propio (*El Comercio*, 04.03.2007). De igual forma, en Chile, la Política Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social busca disminuir el déficit habitacional focalizando en las familias que viven en pobreza (Siclarí, P. 2007)

27 Cuyas funciones según Bruno Jobert son: la integración social, la regulación y la legitimidad.

28 Declaración Universal de los Derechos Humanos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

29 Así lo define la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005), pero cabe resaltar que la definición no es unívoca, pues existen diferentes iniciativas ya desarrolladas como son las Agendas Locales. (Gago, P. 2007:2)

principios y herramientas de soporte– tendientes a alcanzar los pactos y declaraciones que éstos han firmado (Dede, G.), un caso ejemplar se dio en el Gobierno de Salvador Allende cuando a la vivienda se la conceptualizó como derecho ciudadano (Pérez, M. 2007:2). Según la ONU, mil millones de pobladores urbanos tienen problemas relacionados con la vivienda³⁰ y según la sociedad civil y diferentes expertos, la gran culpable es la globalización corporativa y sus efectos negativos en las vidas de los pobres³¹. Por eso, el tema aún sigue siendo discutido por el tercer sector, quienes afirman que hay un retroceso en la implementación de la Agenda Hábitat desde su aprobación en el marco de Hábitat 1 en Vancouver (1976) hasta su revisión en el marco de Estambul+5 en Nueva York (2001)³²; y por quienes en cada Gobierno y en cada Estado, están encargados de cumplir y hacer cumplir las Metas de Desarrollo del Milenio; específicamente la referida al Objetivo 11 de la Meta 7 que apunta a una mejora significativa en las vidas de cien millones de habitantes para el año 2020.

Muchos actores –nuevos y antiguos– están promoviendo una nueva reflexión técnica y académica, la participación de la sociedad y el intercambio de experiencias exitosas en el marco de la gobernabilidad, inclusión y sostenibilidad del hábitat popular. Hoy en día se conoce más sobre estrategias participativas, habitacionales y de subsistencia³³, construcción de vida asociativa (Pérez, M., 2007:1) y prácticas innovadoras³⁴, sobre alternativas a la vivienda nueva como el mejoramiento, alquiler de habitacio-

30 Las mujeres, al igual que otros grupos vulnerables; son excluidas y discriminadas en prácticamente todos los aspectos relacionados con la vivienda: tenencia, patrimonio, herencia, acceso, derecho, etc.

31 Ver <http://www.choike.org/nuevo/informes/1119.html>

32 HIC emitió una declaración firmada por 30 ONG's de 20 países, donde condenó la ausencia de toda referencia al derecho a la vivienda como un derecho humano en la declaración final de la Conferencia Estambul+5. Allí declaró que “esta regresiva tendencia post Estambul –Hábitat II– ha sido defendida por muy pocos Estados”.

33 Las cuales como dice María Mercedes Di Virgilio, se vinculan fundamentalmente a la capacidad de movilización de recursos por parte de individuos y familias.

34 Bonduki expone, de forma sucinta, cómo el poder público municipal, en particular el de las ciudades gobernadas por el Partido de los Trabajadores (PT de Lula), enfrentaron el problema habitacional, durante los años 90, y desarrollaron estrategias participativas y programas innovadores, que se convirtieron en referencias nacionales y fundamentaron la formulación del programa nacional de Brasil.

nes o alojamiento de familia extendida (Aulestia, D. 2007), y sobre lo que implican las emergencias habitacionales extremas y las trayectorias residenciales (Di Virgilio, M. 2007). Así por ejemplo tenemos que el *Projeto Moradia (PM)*, formulado por el *Instituto Cidadania*, realizado entre los años 1999 y 2000, escuchó a diferentes segmentos de la sociedad relacionados con la cuestión de la vivienda, sintetizó un gran conjunto de propuestas dispersas, elaboró una estrategia para, en un plazo de quince años, equilibrar el problema habitacional brasileño³⁵ y se convirtió en la base del programa electoral del presidente Lula para el programa urbanístico y habitacional³⁶. (Bonduki, N. 2007:1). Y, *La Cidade Satélite Estrutural* de Brasilia es el segundo aglomerado urbano más pobre del Distrito Federal, resultado de las decaídas relaciones entre la exigencia de derechos fundamentales por parte de la sociedad organizada, las ofertas de campaña previos procesos electorales y la creciente problemática habitacional (Ferreira, B. y Elias, I., 2007). Todo esto suma compromiso e interés, como los expuestos por Pablo Gago y Norma Carnevali. Gago aborda de forma somera, en el marco previo a lo que fue la Asamblea Constituyente del Ecuador; la vinculación entre la realidad urbana del país, su marco legal vigente y el derecho a la vivienda y la ciudad; y ofrece una visión más panorámica y esclarecedora sobre posibles pasos a adoptar en pro del reconocimiento constitucional, del establecimiento de bases legales adecuadas, y de la articulación entre estas dos. Carnevali analiza el origen, el estado actual y las expectativas a futuro del estilo de desarrollo sustentable adoptado de forma constitucional en Venezuela (1999), convoca a crear conciencia de sustentabilidad y de derechos en las personas y a redefinir su ciudadanía desde los espacios públicos y habitacionales.

Tal como lo había mencionado al inicio, y siguiendo a Buthet, el hábitat popular y la inclusión social, son ahora –tal vez más que en otros momentos– tema y problema de estudio.

35 Esta estrategia se basó en una directriz establecida por el actual Presidente Lula: “un país con los recursos de los que dispone Brasil no puede admitir que millones de familias vivan en condiciones precarias de vivienda e infraestructura, como en favelas y cortiços”.

36 De la cual se destaca posteriormente la creación del *Ministério das Cidades*, el *Conselho Nacional das Cidades* y más recientemente la ampliación de los recursos y las fuentes de financiamiento y subsidios.

Transporte masivo y movilidad urbana

La planeación del modelo de ciudad debe, como uno de sus ejes fundamentales/reguladores, dar a cada uno lo que se merece; es decir, igualar oportunidades en los distintos ámbitos, y no sólo desde la rigurosidad de la justicia o la ley sino también desde el deber y la actuación conciente.

Parte fundamental de la planeación es el transporte masivo –buses, BRT³⁷ y/o metro–, el cual, después de la época del tranvía –alta tecnología y formalidad organizativa–, fue proporcionado por organizaciones operadoras de buses –proliferación actual³⁸–, que a menudo surgieron de manera espontánea a principios del siglo XX³⁹; con esto se modificó de forma drástica las políticas de transporte urbano latinoamericano –vías, tecnología, metodología y espacio público– y comenzó lo que pronto se convertiría en “el problema del transporte” (Carrión, F. 1995), con modelos de gestión cada vez menos eficientes y la aparición cada vez mayor de diferentes conflictos con los gobiernos locales (Chauvin, J. 2007)

Cada vez menos ciudadanos se movilizan en transporte público, crece con ritmo alarmante el parque automotor privado de casi todas las ciudades en el mundo⁴⁰ y la construcción de infraestructura vial –como respuesta primera a los problemas por congestión y consumo privado vehicular– se la exhibe como “desarrollo” cuando en realidad es “inequidad”. Frente a esto, concebimos al transporte masivo de diferentes maneras; por citar solamente dos: como un medio de movilidad urbana y como elemento material⁴¹, que por constituir condición de accesibilidad e igualdad; promueve el uso, redistribución y reapropiación del espacio, garantiza el derecho a la ciudad porque restringe, reduce y regula el uso de lo privado, y posibilita el disfrute de sus recursos materiales e inmateriales.

37 *Bus Rapid Transit* o Transito Rápido de Buses, TRB por sus siglas en español.

38 Porque, según Vasconcellos y Peñalosa, usan tecnologías más difundidas, de propiedad nacional, compuestas por gran cantidad de pequeños propietarios, con un bajo perfil empresarial.

39 Este servicio fue heredero del tranvía, con el cual coexistió algunas décadas hasta que se impuso en los años 50. (Figueroa, O. 2008:7)

40 Por ejemplo, el parque automotor de Quito lo conforman unos 300 mil vehículos. De ellos, solo 16 451 son de uso público (*Diario Hoy* del 11.12.2007) y el parque automotor en la provincia del Guayas crece cada año en un 10% aproximadamente (*Diario El Telégrafo* del 02.06.2008)

41 Ver *Declaración de Buenos Aires* del GT Desarrollo Urbano de CLACSO (2008)

Lo concebimos también como un recurso público ha ser apoyado, financiado y controlado por el Estado y la ciudadanía⁴², por lo que se deben disponer recursos para mejorar su desempeño operacional: control tarifario, nivel y calidad de servicio, tasas de ocupación, aspectos móviles e inmóviles⁴³, entre otros; y porque se debe dar prioridad a su desarrollo, coordinación y cumplimiento de políticas principalmente orientadas a la Seguridad y Educación Vial. El desempeño operacional se relaciona con uno de los problemas más graves del transporte, los accidentes de tráfico⁴⁴; en este sentido, Juan Pablo Chauvin expuso que el 38% de las muertes por causas externas en Quito, en el año 2006, se debieron a este problema, y la OMS para el año 2002 indicó que en los países americanos de bajos y medianos ingresos, más de 15000 habitantes fueron víctimas mortales del tránsito. Las políticas se relacionan con la modificación de patrones y la efectividad de las recompensas y castigos aplicada al comportamiento ciudadano adecuado o no frente al cumplimiento de las regulaciones establecidas por las instituciones nacionales, regionales o locales vinculadas al tema.

El transporte es un valioso instrumento para una integración socioespacial de la ciudad⁴⁵ y para una profunda transformación física del espacio (Vasconcellos y Peñalosa, 2008:5), lo que implica un conjunto de ordenanzas –en todos los niveles de administración territorial– y un alto grado de control en torno a la densidad, acceso, uso y ocupación del suelo; orientadas a disminuir las distancias promedio, por tanto menor uso de combustibles, menor tiempo de traslado y un estable costo de pasajes; a construir espacios peatonales y ciclo rutas de calidad, y a reducir la contaminación imponiendo normas y métodos de protección medioambiental y de conservación energética⁴⁶, como la desarrollada por la Corpora-

42 Más de la tercera parte de la población urbana se moviliza cotidianamente en medios no motorizados. (Montezuma, R. 2007)

43 Ver Georges Amar, 2008.

44 Oscar Figueroa dice que la seguridad vial se ve afectada por vehículos inadaptados, mantenimiento deficiente y competencia vial descontrolada entre los operadores individuales para conquistar un pasajero adicional.

45 Ver *Declaración de Buenos Aires* del GT Desarrollo Urbano de CLACSO (2008)

46 El transporte emite el 25% de los gases efecto invernadero –GEI a nivel global, y crecen a una tasa anual del 3,2% en países en desarrollo (Rojas, C. 2007)

ción Andina de Fomento (CAF) para calcular y monitorear las reducciones de Gases de Efecto Invernadero, GEI de sistemas de Tránsito Rápidos de Buses (BRT) en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto.

La planeación del modelo de transporte en una ciudad, además de tender hacia la igualdad de condiciones para el acceso al espacio y a los modos; debe tener, como se indica en el boletín *Pensando en la Modalidad Sustentable N° 1*, congruencia y continuidad tanto en las políticas como en las inversiones públicas; y complementación de alternativas⁴⁷ e integralidad en la búsqueda e innovación de soluciones (Figueroa, O. 2008:10). El reto no está en la aplicación de “una mejor manera” sino en mantener las aplicaciones tan libres como sean posibles (Amar, G. 2008:16), ejemplo de esto, es la propuesta de diseño urbano (modelo teórico y aplicación en un barrio de Quito), que presenta Diego Hurtado Vázquez, cuyos objetivos son: restringir al mínimo necesario el uso del automóvil y otorgar dominio a las personas sobre el uso del espacio público.

Gestión y prevención de riesgos y desastres

El Proyecto Predecán⁴⁸ de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), establece que entre 1990 y 1999 en América Latina y el Caribe se registraron 1.309 desastres asociados a fenómenos naturales, los cuales corresponden al 19% de los desastres reportados a escala mundial; esto ubica a la región como la segunda de mayor ocurrencia de desastres después de Asia (44%). En el período 1970-2001, los desastres asociados a fenómenos naturales en América Latina y el Caribe, dejaron un saldo de 246.569 víctimas mortales y 144,9 millones de personas afectadas, con un daño económico valorado en \$68.600 millones. El Ecuador como espacio terri-

47 Mezcla de conceptos y parámetros, según Amar.

48 El proyecto de Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina surge como parte del proceso de integración en la Subregión Andina y se enmarca dentro de las políticas subregionales planteadas en la “Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres”, liderada por el Caprade con el apoyo de diferentes organismos de Cooperación Internacional y aprobada mediante la Decisión 591 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

torial, ubicado junto a otros países en el Cinturón de Fuego del Pacífico, presenta una interacción entre las amenazas naturales y el aumento de vulnerabilidades⁴⁹, que en muchos casos desencadenaron desastres, tales como, las erupciones volcánicas del Guagua Pichincha y Tungurahua del año 2001 y el fenómeno del Niño de los años 1997-98. Sólo estos dos eventos dejaron pérdidas cercanas a los 2800 millones de dólares⁵⁰. Finalmente, el precio del desarrollo urbano del Distrito Metropolitano de Quito, DMQ, es en primer lugar, la convivencia con los riesgos tecnológicos y sus accidentes, que no han sido abordados como problemática neurálgica en las acciones integrales de reducción de riesgos urbanos debido a su poco conocimiento y formas de intervención (Estacio, J. 2007); y en segundo lugar, el cambio en las regulaciones de uso y ocupación de suelo, como sucedió con las laderas del volcán Pichincha en la década de los setentas. (Zevallos, O. 2007).

Con estos antecedentes, es necesario considerar y adoptar como otro de los ejes fundamentales/reguladores en la planeación de la ciudad actual, un concepto determinante y de reciente aplicación, la gestión y prevención de riesgos y desastres; sobre ella, son dos las preocupaciones; el conocimiento y la información oportuna que la sociedad tiene y/o dispone sobre la amenaza que representan los fenómenos naturales, los socio-naturales, los antrópicos-maliciosos o los tecnológicos, todos potencialmente dañinos; la exposición a los mismos (incluidas las consecuencias); y las vulnerabilidades –de cualquier índole⁵¹–; y, las tareas de respuesta instituidas por el Estado y los Gobiernos Locales frente a las emergencias, siendo estas: las de prevención, reconstrucción, estimación/mitigación, preparación, alerta, repuesta y rehabilitación.

Su consideración y adopción implica planear mejoras, tanto sociales (capacidades de modificación de condiciones; educación, capacitación y sensibilización), como institucionales (políticas nacionales, instrumentos,

49 Jairo Estacio dice que tanto las consecuencias como las causas de los accidentes muestran que los riesgos se encuentran en el corazón de un sinnúmero de interacciones de elementos tecnológicos dentro del sistema urbano, y a la vez, como parte integral de los procesos de modernización urbana y del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

50 <http://www.comunidadandina.org/desastres/problematika.htm>

51 Económicas, sociales, culturales, físicas, organizativas, técnicas, etc.; y también personales y de bienes expuestos a los peligros y riesgos naturales (Objetivo Proyecto PREDECAN).

metodologías y normas; así como mecanismos de respuesta individuales y colectivos⁵²); para identificar cuáles son las causas que pueden producir riesgos y desastres; cómo actuar sobre ellas y, reducirlas o en el mejor de los casos, eliminarlas.

Solo así, podremos construir escenarios e instrumentos jurídicos, técnicos y financieros, los cuales no deben considerar a las amenazas como único elemento, porque a pesar de que existen, es la conducción de la gestión quien evita la proliferación de vulnerabilidades, en especial las sociales y/u organizativas⁵³. Es esta misma, la que genera situaciones correctivas (para reducir amenazas), reactivas (para confrontarlas⁵⁴) y/o prospectivas (para preverlas); y, además, se preocupa por mejorar, no sólo el acceso de la población a la información, conocimiento y entendimiento de lo que son los riesgos y desastres, sino también, las competencias seccionales sobre el tema⁵⁵.

Muchos de los países de América Latina y El Caribe, han comprometido sus esfuerzos, a través del establecimiento de políticas comunes; y han hecho suyos los objetivos y principios que la comunidad mundial ha adoptado en materia de reducción del riesgo de desastres y del cambio climático, Ecuador es uno de ellos. Así, el pasado 26 de abril del 2008, el Gobierno Nacional, mediante Decreto Ejecutivo 1046-A, creó la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos cuyos objetivos se enmarcan en los principios del Marco de Acción de Hyogo, de cuyo Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (Caprade), es Presidente Pro-Tempore hasta este año.

52 Dentro de los que se incluyen mecanismos de generación, conservación y difusión de información adecuada, oportuna y sistemática conducente a ser aplicada en la planificación del desarrollo, en la prevención/atención de desastres y, en general, en la toma de decisiones. (Ibíd.)

53 Tania Serrano y Florent Demoraes muestran como se puede provocar o incrementar la vulnerabilidad del valle de los Chillos (Quito), cuando las perspectivas, prioridades y políticas de dos municipios que administran un mismo territorio expuesto a una amenaza (los lahares del volcán Cotopaxi) se ven confrontadas frente al crecimiento urbano, reducción de riesgos, preparación de la población, uso y ocupación del suelo.

54 Un caso de estudio sobre esta tarea es el que nos presenta Silvia Fontana, construyendo políticamente un desastre natural sucedido en Santa Fe en el año 2003, en el que identifica las acciones del Gobierno Provincial y la Intendencia frente a la emergencia, y las posturas de los pobladores frente a las autoridades.

55 El DMQ ha adquirido progresivamente varias competencias en cuanto a los riesgos y a partir de 1998 maneja directamente la cuestión del riesgo en su jurisdicción. (Serrano, T., Demoraes, F. 2007)

Bibliografía

- Amar, Georges (2008). *Movilidad Sustentable: un cambio de paradigma*. Quito: Editorial del Municipio de Quito y Biciacción.
- Aulestia, Diego (2007). *Medios de vida urbanos y vivienda en Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Bonduki, Nabil (2007). *Política de vivienda e inclusión social en Brasil: revisión histórica y nuevas perspectivas en el gobierno de Lula*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Buthet, Carlos (2005). *Inclusión Social y Hábitat Popular*. Buenos Aires: ESPACIO Editorial.
- Carnevali L., Norma (2007). *El hábitat residencial sustentable como punto de partida para la construcción de la ciudad*. Quito: FLACSO Ecuador
- Carrión, Fernando (2001). *Centros Históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO Ecuador.
- (2005). *Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Chauvin, Juan Pablo (2007). *Conflictos y gobierno local. El caso del transporte urbano en Quito*. Quito: FLACSO Ecuador.
- (2008). *Boletín Ciudad Segura N.º 23. Un divorcio inconveniente: seguridad ciudadana y transporte urbano*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Collin D., Anne (2007). *Mediación y concertación para salvar el centro urbano y el medio ambiente de Xochimilco: un patrimonio mundial en peligro*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Dede, Graciela (2007). *El derecho a la vivienda adecuada*. Instituto del Tercer Mundo.
- Di Virgilio, María M. (2007). *Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales entre familias de sectores populares y medios residentes en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Estacio, Jairo (2007). *Los riesgos tecnológicos en el DMQ: la paradoja del desarrollo urbano y el síndrome de nuevos escenarios de riesgos y desastres*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Fajre, Silvia (2007). *Plan de manejo del casco histórico de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires.

- Ferreira N., Brasilmar e Inaê Elias Magno da Silva (2007). *Direito à moradia e questão habitacional no Brasil: o caso da cidade Estrutural*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Figueroa, Oscar (2008). *Políticas públicas de movilidad y transporte en América Latina*. Santiago de Chile.
- Fontana, Silvia Esther (2007). *Construcción política de un desastre natural. La inundación de la Ciudad de Santa Fe en 2003*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Gago L., Pablo (2007). *Reflexiones sobre el derecho a la vivienda en el Ecuador. Una revisión desde la realidad urbana y el derecho a la ciudad*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Urbano de CLACSO (2008). *Declaración de Buenos Aires. Por una ciudad justa*. Buenos Aires: Editorial CLACSO.
- Montezuma, Ricardo (2007). *El derecho a la vida en la movilidad urbana y el espacio público en América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador
- Pérez B., María José (2007). *Construcción de la vida asociativa: Estudio de caso de las políticas de vivienda social en la comuna La Pintana*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Rodríguez A, Patricia (2007). *El centro histórico, del concepto a la acción integral*. La Habana: Editorial OLACCHI.
- Rojas García, Carlos (2007). *Metodología para estimar y monitorear reducciones de gases efecto invernadero en sistemas de transporte masivo urbano en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Serrano, Tania y Florent Demoraes (2007). *Discrepancias institucionales y vulnerabilidad asociada en el valle de los Chillos frente al peligro de lahares del volcán Cotopaxi*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Siclari B., Paola (2007). *Integración social en programas habitacionales y urbanos chilenos como aporte a la integración social nacional (1996-2006)*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Silva, Armando (2008). *Los imaginarios nos habitan*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Suplemento Institucional (2008). *Ecuador. Juntos y comprometidos con la reducción de riesgos y desastres*. Quito: El Comercio.

- Vasconcellos E. y Enrique Peñalosa (2008). *Repensando nuestras ciudades*. Quito: Editorial del Municipio de Quito y Biciacción.
- Zevallos, Othón (2007). *Degradación, vulnerabilidad y riesgo hidrogeomorfoclimático en áreas urbanas de laderas*. Quito: FLACSO Ecuador.

Enlaces

- Choike.org, un portal sobre la sociedad civil del Sur, <http://www.choike.org/nuevo/informes/1119.html>.
- Comunidad Andina de Naciones, <http://www.comunidadandina.org/desastres/problematika.htm>.

I.

**Vida y gestión en los
centros históricos**

El centro histórico, del concepto a la acción integral

Patricia Rodríguez Alomá*

Resumen

En la ponencia se hacen reflexiones acerca de la evolución del concepto de centro histórico, analizando la crisis que estos centros han presentado y la manera en que ha venido actuándose en las últimas décadas.

A partir de los paradigmas europeos las prácticas latinoamericanas en estos vitales espacios urbanos han conseguido importantes innovaciones y adaptaciones a nuestras propias realidades, en los últimos tiempos.

Se pone especial énfasis en aquellos aspectos que considera constituyen una manera novedosa de actuar y por tanto se les puede catalogar como innovación urbana, requisito indispensable para encarar responsablemente los serios problemas que aquejan a los centros históricos de nuestra región. Ejemplifica sus tesis con una descripción detallada del caso del Centro Histórico de La Habana.

Palabras clave: Centro histórico, Crisis, Acción, Innovación urbana, Gobernabilidad, Sostenibilidad económica, Sostenibilidad social, Habana Vieja.

* Arquitecta. Directora del Plan Maestro para la Revitalización Integral de La Habana Vieja. Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana

El concepto de centro histórico

El concepto de Centro Histórico que manejamos actualmente es muy reciente y surge en la década del sesenta del siglo XX. Anteriormente ya existía una noción y conciencia del monumento aislado, relacionada con los altos valores de las edificaciones que generalmente representaban esferas del poder, y que destacaban como hitos dentro del paisaje urbano, intereses que fueron expresados en la Carta de Atenas de 1931, de la entonces Sociedad de las Naciones, donde se planteaba la necesidad de que la utilización de los monumentos garantizase la continuidad de su existencia, planteándose acciones de restauración que no perjudicaran los estilos de ninguna época. Algo se enunciaba sobre el respeto que los nuevos edificios deberían tener hacia la fisonomía de la ciudad conservada, sobre todo en la cercanía de los monumentos, y a la necesidad de preservar ciertas “perspectivas particularmente pintorescas.”

Pero se puede afirmar que la preocupación por la preservación del conjunto urbano se expresa por primera vez en un documento de impacto internacional cuando se redacta la llamada Carta de Venecia en 1964, donde se planteó que la noción de patrimonio histórico no solo comprende la obra aislada sino que incluye también al sitio urbano o rural que dé testimonio de una civilización particular, de una evolución significativa o de un acontecimiento histórico, comprendiendo así no solo las grandes creaciones sino también las obras más modestas que han adquirido con el tiempo una significación cultural.

Sin embargo, en este manifiesto no se ahondaba en lo referente a la actuación específica a escala urbana y suponía más una actualización de conceptos respecto a la intervención arquitectónica, modificando ciertas ideas planteadas en la Carta de Atenas de 1931.

Hay que decir que nuestra región fue pionera en la asimilación de los nuevos enfoques pues en 1967 ya se trata ampliamente el concepto de Centro Histórico, y se puntualiza la actuación en los mismos, al redactarse las denominadas Normas de Quito, con ocasión de la Reunión sobre Conservación y Utilización de Monumentos y Sitios de interés histórico y artístico, de escala regional.

En aquella reunión de Quito se planteó que la idea del espacio es inseparable del concepto de monumento y que por tanto la tutela del Estado puede y debe entenderse en el contexto urbano y que inclusive puede existir una zona, recinto o sitio de carácter monumental sin que ninguno de los elementos que lo componen ostente esa categoría. Al mismo tiempo se reconoció que muchas ciudades latinoamericanas habían sufrido actos de vandalismo urbanístico, con la consecuente pérdida patrimonial, en nombre de un mal entendido progreso urbano, y se exponían ideas muy contemporáneas.

Así fuimos llegando al concepto que actualmente manejamos de centro histórico que tiene un doble significado relacionado a lo espacial y a lo temporal. Su carácter de centralidad con respecto a la ciudad, aunque no siempre desde el punto de vista físico pero sí desde la óptica funcional, y que el mismo contiene una sucesión de expresiones arquitectónicas y sociales, así como hechos históricos relevantes acumulados a lo largo del tiempo. Durante siglos lo que hoy conocemos como centro histórico albergó prácticamente todas las funciones que caracterizan a una ciudad, en una racional mixtura de usos, para lo cual se produjeron tipologías arquitectónicas y urbanas específicas que respondieran a la diversidad y dimensión de las necesidades ciudadinas.

Otro concepto de importancia manejado sobre los centros históricos como objeto de estudio esta relacionado con la propia crisis que los empieza a caracterizar. Según señala el especialista Fernando Carrión:

Históricamente este hecho –el reconocimiento del centro histórico en su especificidad en el marco urbano de la ciudad– se produce con la aceleración del proceso de urbanización, en un contexto de modernización de la sociedad, impulsado por el proceso de industrialización. Este proceso de cambio acelerado genera una reacción de las elites locales que se preocupan por lo que se pierde, reivindicando la creación de un marco institucional de defensa de este imaginario cultural nacional. (Carrión, 2006: 174)

Además el mismo Carrión plantea la paradoja de que la centralidad histórica de los centros antiguos se produce en el mismo momento en que entran en decadencia (Carrión: 175).

La crisis de los centros históricos

Hay una clara diferencia entre el degrado de los centros históricos en Europa y en Latinoamérica. La Segunda Guerra Mundial trajo consigo la devastación abrupta de zonas enteras de las ciudades europeas, en la recuperación de posguerra hubo casos excepcionales como el de Varsovia, presidido por una reconstrucción minuciosa, pero el período posbélico fue caracterizado por la construcción masiva de viviendas de estilo internacional y en ocasiones la suplantación del tejido tradicional, “...en Italia en los años cincuenta se destruyó mas con la reconstrucción que lo que habían destruido los bombardeos.” (Cesari, 1993) Incluso en los casos menos traumáticos, en los que se conservaron zonas extensas del patrimonio heredado hubo también incorporación de arquitectura inarmónica.

Pero los centros históricos en Latinoamérica, que no sintieron los desastres de la II Guerra Mundial, fueron sufriendo una degradación más tardía. A partir de los años sesenta y setenta ocurrieron dos procesos paralelos que condujeron a la marginalización de los centros históricos y en los casos más dramáticos se llegó a su propia desaparición.

Los esquemas desarrollistas de aquellos años trajeron como consecuencia, en nuestra región, la suplantación de las construcciones antiguas por edificios en altura debido a un acelerado incremento del valor del suelo y la especulación inmobiliaria, borrándose la imagen urbana tradicional e imponiéndose una imagen anónima de estilo internacional. En los casos más brutales la propia trama urbana fue alterada con la irrupción de ensanches y autopistas para dar vía libre al incremento desmedido del tráfico vehicular.

Del mismo modo se acelera el proceso de marginalización (que había comenzado un siglo antes con el desplazamiento de las clases adineradas hacia los ensanches) provocado por las masivas olas migratorias del campo a la ciudad con la concentración de grandes bolsones de pobreza en la periferia distante o en los centros históricos previamente abandonados.

Es decir, que con el crecimiento de las ciudades primero y con la emigración del campo a las urbes después se va produciendo una paulatina marginalización de los centros históricos que sobrevivieron al auge desarrollista.

Los mismos van transformándose como asentamiento del hábitat de las clases más desfavorecidas, e inclusive pierden en muchas ocasiones la propia vivienda para convertirse en grandes centros comerciales populares, produciéndose indistintamente un proceso de hacinamiento y sobreuso o uno de vaciamiento y sustitución de la vivienda por el comercio y los almacenes, aunque paradójicamente continúan conservando los principales símbolos del poder —gobierno, religión, finanzas—.

Puede asegurarse que los Centros Históricos en Latinoamérica son los espacios urbanos más complejos y frágiles de la ciudad pues comparten una contradicción fundamental al contener los más altos valores simbólicos de la identidad nacional a la vez que una fuerte degradación física y social.

La acción en los centros históricos

De la misma manera que hubo una evolución desde la valoración del monumento aislado hasta la comprensión del conjunto urbano como bien patrimonial, también hemos transitado desde una acción a escala de la arquitectura hacia otra de escala urbana.

Ya hemos señalado que el concepto de centro histórico comenzó a manejarse en los años sesenta, en reuniones de expertos (Carta de Venecia, 1964, y Normas de Quito, 1967), pero no será hasta los años 70 que comienzan a delimitarse zonas urbanas asociadas al núcleo fundacional reconocidas como zonas especialmente valiosas, y por lo tanto requeridas de un tratamiento especial de salvaguarda¹. La declaratoria del Centro Histórico de Quito, en 1978, como el primer conjunto urbano Patrimonio Cultural de la Humanidad abre de hecho el camino a una serie de reconocimientos a nivel mundial de los centros históricos.

Fue necesario un acercamiento desde una perspectiva cultural y urbana que concientizara a las naciones del riquísimo patrimonio que constituían estas marginadas zonas de la ciudad, y que hasta el momento habían sido tenidas como viejas, por lo que a partir de esos años pasarán a ser

¹ El Centro Histórico de La Habana es declarado Monumento Nacional en 1978.

consideradas antiguas, en un reposicionamiento de su valoración como bien patrimonial y su consecuente estudio.

Se puede afirmar que las ciudades italianas constituyeron un ejemplo pionero de una nueva forma de enfrentar las problemáticas de los centros históricos, encabezadas por el centro histórico de Bolonia (1969-1972), conducido por Benévolo y Cervellati, que introdujeron los conceptos de restauración urbana y conservación integrada, incorporando criterios no solo de recuperación física sino también la incidencia en aspectos sociales: “Es a través de estas operaciones de control de la renta inmobiliaria y de la valorización de las áreas con la dotación de servicios, con las que se puede reapropiar por parte de la Administración Pública, la gestión de la transformación de la ciudad” (Cesari, 1993).

En los años ochenta se van consolidando actuaciones concientes desde el punto de vista urbanístico en muchos centros históricos de la región latinoamericana, asentados en una visión más integral del problema, como consecuencia principalmente a la acumulación de una gran cantidad de graves conflictos sociales, pero son de nuevo las crisis profundas las que traerán aparejadas cambios conceptuales en la forma de actuar.

La ocurrencia de algunos grandes desastres naturales motivó una acción especial hacia la conservación de centros históricos esenciales. Los terremotos ocurridos en Ciudad de México, 1985, y en la ciudad de Quito, 1987, provocaron un cambio sustancial en la forma en que venía atendándose la rehabilitación de los mismos, al encontrarse en medio de una situación de emergencia que demandó respuestas muy concretas y nuevas.

En México D.F. hubo una acción de producción de vivienda social impresionante, con medidas legales que llegaron hasta la expropiación de inmuebles, mientras en Quito se creaba el Fonsal, con una asignación de fondos permanentes desde el Estado, para la conservación de los grandes monumentos.

Pero no es hasta la década de los noventa que ocurre un cambio radical en la forma de actuar en los centros históricos en Latinoamérica. Tras un largo período de dictaduras militares, el retorno a la democracia vino acompañado de políticas neoliberales que profundizaron aun más el panorama de pobreza general de nuestros países. La brecha entre las áreas ricas de la ciudad y los bolsones de pobreza se acentuó y esto tuvo su re-

percusión en los centros históricos. Sencillamente los conflictos lejos de resolverse se agravaron, volviéndose cada vez más complejos con el incremento exponencial de alarmantes signos de violencia y marginalidad.

A pesar de esta situación el reconocimiento del hecho de que el centro histórico es un lugar valioso, que suma al rico patrimonio físico heredado valores intangibles y además, considerando que su propia ubicación resulta muy favorable en relación con la ciudad extendida, va generando un paulatino retorno de intereses hacia esta zona céntrica y conflictiva que involucrará a nuevos actores.

Esta contradictoria suma de crisis acentuada y oportunidad de desarrollo hace que se precise cambiar el enfoque de acción en los centros históricos, moviéndose desde una óptica de mecenazgo cultural hacia una de sostenibilidad socioeconómica. El rico patrimonio urbano y arquitectónico se transforma de hecho en un activo económico fundamental para su propia revitalización, y en la medida en que sea incorporada la dimensión social más legítima será el proceso.

Al decir del arquitecto Fernando Carrión, en los centros históricos el presente aparece como síntesis del pasado y potencialidad del futuro, o sea que lo existente es una suma de tiempos o historias como base de su proyección hacia la innovación.

La innovación urbana, una premisa para la recuperación de los centros históricos

Los Centros Históricos pueden y deben ser territorios de innovación y solo en un planteamiento de nuevo tipo se podrán recuperar integralmente. Puede asociarse el concepto de innovación a la originalidad, creatividad o a la mejora de algo que hasta el momento no había tenido variación o se había mantenido en el tiempo sin alteraciones sustanciales. Entonces el cambio es algo inherente a la innovación. Pero no se trata solo de un cambio en la cantidad sino también y, sobre todo, de la cualidad, pero además este cambio cualitativo está obligado a tener resultados exitosos allí donde se aplica para ser considerado una innovación.

Bajo esta idea se puede interpretar que la innovación en la esfera del urbanismo será una nueva óptica, aplicada al proceso de desarrollo de la ciudad o de parte de ella, que genera sinergias mayoritariamente positivas, de manera sistemática, creando influencias externas provechosas y espacios de oportunidad.

Actuar responsablemente en la recuperación de los centros históricos conlleva necesariamente a abordar esta intervención a partir de los conceptos de un pensamiento complejo, que establezca un salto cualitativo y cuantitativo acelerando los procesos de recuperación integral. Ello implica el desarrollo de mecanismos que faciliten de manera integrada la presencia de diferentes dimensiones, destacando la cultural, la económica y la social. La participación de múltiples actores representantes de los diversos intereses que actúan en tan multifacético territorio (técnicos, políticos, inversionistas, residentes y usuarios del centro histórico) en los procesos de toma de decisiones, y por último un enfoque que contemple todas las escalas implicadas en el proceso de planificación del desarrollo desde la nacional hasta la barrial. Solo con la debida articulación de estos aspectos estaremos en capacidad de generar un nuevo paradigma de acción frente al reto que supone la recuperación consciente y sensata de estas importantes piezas centrales de la ciudad.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente puede convenirse en que para abordar de manera innovadora tan complejo problema deben tenerse en cuenta al menos tres grandes retos: Que los centros históricos sean territorios gobernables, sostenibles desde el punto de vista económico, y desde el punto de vista social. Solo la conjunción de estos tres aspectos emergentes puede aportarnos soluciones a las graves crisis de nuestros centros históricos.

Las temáticas emergentes: governabilidad, sostenibilidad económica y social

Una de las premisas fundamentales para lograr el desarrollo integral de un territorio es la gobernabilidad, es decir, poder administrar, dirigir y guiar procesos desde una perspectiva de eficiencia de los recursos y confluencia

de intereses. Para ello se precisa, en primera instancia, de un análisis especial de los principales componentes que dificultan o impulsan el gobierno de un territorio.

Gobernar un centro histórico, la pieza más frágil en el tapiz de cualquier ciudad, resulta un enorme desafío, pues lo caracteriza una de las contradicciones más difíciles de salvar: la alta concentración de valores simbólicos relacionados al concepto de identidad, conviviendo con elevados índices de pobreza, marginalidad y deterioro social y edilicio.

La década de los noventa marcó en nuestra región un nuevo enfoque en la intervención en los centros históricos, pero ello estuvo lastrado por la pérdida drástica de las prerrogativas y responsabilidades de la administración pública, debido a un proceso acelerado de privatización que caracterizó a los gobiernos neoliberales del momento y por la exacerbación de los conflictos que hacen del centro histórico un territorio caótico, inmerso en un proceso irresponsable de descentralización administrativa que padece serios problemas raíz.

Trazar políticas especiales para el manejo de los centros históricos puede ilustrar la forma en que deben ser encarados los problemas más difíciles de resolver, además de plantear hipótesis de actuación en otros territorios, en tanto la calidad ambiental y la heterogeneidad de funciones son premisas que deben caracterizar a la ciudad contemporánea.

Si el subdesarrollo es la incapacidad de coordinar y de interrelacionar factores que apunten en una misma dirección, la del desarrollo y el buen gobierno debería estar caracterizado precisamente por esta capacidad de unir voluntades y orientarlas hacia el objetivo común del progreso sostenible, equilibrado y con un sentido social, y en el caso específico de los centros históricos además hacia su reposicionamiento en el sistema de centros de la ciudad.

A través de la experiencia y de la reflexión hemos asociado el concepto de Gobernabilidad en base a siete componentes fundamentales:

- Voluntad política y responsabilidad del sector público.
- Continuidad del proceso.
- Descentralización articulada.
- Corpus legal claro y preciso.

- Control sobre el espacio público.
- Espacios de participación.
- Planificación integral del desarrollo.

En la medida en que estos aspectos estén más desarrollados, menor será la tendencia al caos y por tanto más manejable será el territorio.

Otra de las temáticas emergentes imprescindibles es la sostenibilidad económica, que puede expresarse a través de la presencia de estructuras de autofinanciamiento que aprovechen una diversidad de mecanismos que tributen al financiamiento directo de la recuperación del territorio, tales como exenciones fiscales, impuestos especiales, transferencias de potencial de desarrollo, posesión de patrimonio inmobiliario por parte del sector público, entre otros.

Una visión de desarrollo de estructuras económicas especiales y la aplicación de fórmulas que apunten a una sostenibilidad económica en el tiempo no está exenta de ciertos peligros latentes. Reconocerle al centro histórico solo su potencial económico, como lugar estratégicamente ubicado en la ciudad, con un conjunto edificado de grandes valores simbólicos y preparado para la heterogeneidad funcional puede conllevar el peligro de que a partir de su reactivación económica se originen procesos de expulsión social, con lo cual se estarían trasladando a otros sectores de la ciudad graves conflictos que pueden y deben resolverse, al menos en una gran parte, en el contexto local.

El propio proceso de rehabilitación debe generar un desarrollo de la economía local que parta de la generación de nuevas fuentes de empleo, muchos de los cuales pueden ser ocupados por los propios residentes, poniéndolos en capacidad de participar, incluso económicamente, en la recuperación de su hábitat.

Por otra parte hay que calibrar inteligentemente la escala del sector privado que se involucraría en el proceso porque, en dependencia de su dimensión puede ser una oportunidad o una amenaza. Los propietarios y comerciantes del centro histórico parecen ser una dimensión apropiada de co-inversores, mientras que empresas transnacionales superarían la escala pudiendo traer consigo distorsiones inapropiadas. En todo caso estos procesos de asociación público-privado tienen que tener un claro liderazgo

del sector público, que sienta las pautas del necesario equilibrio de costos y beneficios.

Las autoridades locales deberán asumir el establecimiento de las grandes líneas de los planes de gestión y conservación, que no pueden dejarse en manos del sector privado. La experiencia ha demostrado que, aún contando con toda la buena voluntad del sector privado, siempre ha habido y habrá conflictos de intereses. (Mutal, 2001: 136)

La cooperación internacional es otro aspecto que podría ayudar al co-financiamiento de proyectos, así como la participación de organismos financieros internacionales, con la aplicación de créditos blandos para impulsar ciertos sectores estratégicos.

Las industrias culturales, el desarrollo de la economía del conocimiento, a partir de la densidad de experiencia que pueda irse acumulando en el propio proceso de rehabilitación y el desarrollo de alta tecnología I+D, entre otros aspectos, pueden convertirse en motores impulsores de una economía local más diversificada y cualificada, que ampliaría los horizontes del centro histórico en el mapa de la ciudad, recolocándolo en un nuevo sistema de centralidades.

En esta dirección hemos identificado cinco premisas esenciales para lograr una sostenibilidad económica:

- Mecanismos de autofinanciamiento a partir de la aplicación de fórmulas financiero-jurídicas especiales.
- Desarrollo de la economía local asociada al proceso de rehabilitación.
- Participación de la cooperación internacional.
- Asociación público-privada a escala.
- Desarrollo de actividades económicas estratégicas.

El grado de diversificación y lógico aprovechamiento de las potencialidades económicas del centro histórico, a partir de la presencia y desarrollo de estas premisas, puede generar una tendencia sinérgica garante de la recuperación desde el punto de vista económico de una manera perdurable.

La sostenibilidad social debe ir a la par de la sostenibilidad económica pues de lo contrario se generaría un proceso perverso de exclusión social. El costo de la rehabilitación de un centro histórico no puede ser nunca la expulsión hacia otros sectores de la ciudad de los graves conflictos sociales que generalmente los caracteriza. El gran reto es precisamente involucrar a los ciudadanos, residentes o usuarios de los centros históricos y buscar soluciones adecuadas junto a ellos.

Resulta absolutamente estratégico facilitar la participación ciudadana junto a la participación de técnicos, inversionistas y políticos, para lograr un análisis integral de los conflictos, que en muchas ocasiones serán divergentes, para lo cual el rol del sector público resulta fundamental en la búsqueda de equilibrios, pues el desarrollo no puede estar pautado exclusivamente por los mecanismos del mercado.

El proceso de rehabilitación física debe ir juiciosamente acompañado de una rehabilitación social a través de programas especiales que mitiguen la pobreza y la marginalidad y que consideren a los sectores menos favorecidos, dándoles un espacio de atención.

Pensamos que para lograr un eficaz proceso de rehabilitación urbana, resulta imprescindible una rehabilitación social y económica. La mejoría de las condiciones del hábitat debe ir indisolublemente unida a una reactivación económica local que posibilite a los vecinos incrementar sus ingresos y calidad de vida. Se trata de crear una base económico-social autosustentable en el tiempo, vinculada al carácter cultural del territorio, al rescate de sus tradiciones y al proceso de recuperación con la consiguiente generación de empleos. (Leal 2001)

Reconocer el tema de la vivienda de interés social es crucial si se aspira a un centro histórico vivo, para lo cual pueden desarrollarse esquemas cooperativos, donde el propio beneficiario participe directamente en la producción de su vivienda.

Solucionar los problemas del hábitat en general tiene que formar parte de la agenda del proceso rehabilitador. El proyecto debe partir de fomentar el desarrollo humano, tomando como eje vertebrador la cultura, entendido que es el hombre en su sentido genérico quien produce, porta

y transmite los patrones de identidad cultural y por tanto debe ser él el objetivo primero de la acción.

Y en este sentido hemos identificado cinco condiciones que apuntan hacia una sostenibilidad social:

- Participación ciudadana.
- Atención a grupos vulnerables.
- Generación de empleo.
- Acceso a la vivienda y servicios al hábitat.
- Solución de conflictos sociales.

El desarrollo de las mismas hacen al proceso rehabilitador más legítimo y efectivo.

El caso de la Habana Vieja

El Centro Histórico y el Sistema de Fortificaciones Coloniales de la ciudad de La Habana, fundada en 1519, son considerados desde 1978 Patrimonio Cultural de la Nación y declarados por la Unesco Patrimonio Cultural de la Humanidad en 1982.

La inclusión en la Lista del Patrimonio Mundial significó, en primera instancia, una responsabilidad aún mayor de la Nación, en el sentido de garantizar su salvaguarda, que ya había comenzado en 1981 con el establecimiento del Primer Plan Quinquenal de Restauración.

Para la implementación de estos planes quinquenales, el Estado asignó centralmente un presupuesto para la restauración que fue aplicado hasta inicios de la década de los noventa, en que una grave crisis económica acaecida en el país por la caída del bloque socialista, obligó a cambiar la óptica de financiamiento.

El Centro Histórico de La Habana, con 214 hectáreas que comprenden 3 370 edificaciones –de ellas 551 monumentos arquitectónicos de alto valor– y con una población que asciende a 66 742 personas que habitan en 22 623 viviendas, fue declarado Zona Priorizada para la conservación mediante el Decreto Ley 143 de octubre de 1993, del Consejo de Es-

tado, y Zona de alta significación para el turismo por el Acuerdo 2951 del Consejo de Ministros en noviembre de 1995.

Estas declaratorias, de estratégica importancia para la continuidad del proceso de recuperación, trajeron por consecuencia, entre otros aspectos, la aplicación de nuevos esquemas financieros que han permitido notables avances hacia la sostenibilidad económica y social del territorio.

La Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana² (OHCH) cuenta para ello con un fuero legal especial que ha ampliado su autoridad para desarrollar la gestión de rehabilitación del Centro Histórico, a partir de un proceso económico autofinanciado e integral que posibilita desarrollar, por vía estatal, una economía local mediante la cual se invierte en el área urbana lo que ella misma es capaz de generar.

Se creó un sistema empresarial propio a partir de la creación de una compañía para la explotación de la actividad turística, hotelera y extrahotelera en general, Habaguanex S.A., que opera bajo un esquema de sociedad anónima, donde la OHCH es la accionista principal, lo cual le permite recaudar la mayoría de las ganancias. Más tarde se creó la inmobiliaria Fénix S. A., que, bajo el mismo criterio, aporta también sus ganancias a la obra rehabilitadora.

A estas dos sociedades se han sumado una serie de empresas de diverso tipo que también aportan recursos, pudiendo afirmarse que hoy en día la OHCH cuenta con un potente sistema empresarial del cual obtiene los recursos necesarios para autofinanciar, en moneda fuerte, las inversiones que garantizan la sostenibilidad del proyecto.

Se perfeccionó entonces una Dirección Económica que, a manera de Casa Financiera, redistribuye las ganancias con un esquema de flujo de caja donde a medida que van ingresando los recursos estos son inmediatamente aplicados en el cumplimiento de un plan de inversiones previamente pactado.

2 La Oficina del Historiador de la ciudad de La Habana fue fundada en 1938 por el Dr. Emilio Roig de Leuschenring. Esta entidad siempre ha estado involucrada en la salvaguarda del patrimonio cultural como testimonio de la identidad nacional. Conducida desde 1967 por el Dr. Eusebio Leal Spengler, desde 1981 tiene a su cargo la restauración del Centro Histórico de La Habana. Hasta 1993 fue un órgano subordinado al Gobierno de la Ciudad, a partir de ese año depende del Consejo de Estado.

Es decir, el sistema empresarial de la OHCH es el que aporta lo fundamental de la riqueza que garantiza la rehabilitación del Centro Histórico y la realización de un amplio programa de acciones culturales y sociales que dan una dimensión de integralidad al proyecto.

Esta modalidad financiera ha producido en apenas una década, de 1994 al 2004, un monto global de 216 835 000 \$, que junto a otras fuentes de ingresos han completado un total de 248 181 000 \$, reinvertidos a su vez en la recuperación de prácticamente un tercio del territorio.

Otras fuentes importantes de obtención de recursos financieros son: la contribución a la rehabilitación (5% del ingreso bruto a aquellas entidades económicas que tienen sus operaciones en moneda libremente convertible y el 1% a aquellas que operan en moneda nacional); la cooperación internacional, (incrementada ostensiblemente en los últimos años, más diversificada en cuanto a actores y temáticas) y la movilización de créditos de la Banca cubana.

Fuentes de obtención de recursos* (en miles de dólares)	
Sistema empresarial OHCH	216 835, 40
Contribución a la rehabilitación	16 214, 60
Cooperación internacional	16 131, 60
Total de ingresos propios	248 181, 60
Créditos de la Banca nacional	64 568, 40
Total general	313 750, 00
Fuente: Dirección Económica, Unidad Presupuestada de Inversiones y Plan Maestro, de la OHCH.	

Por su parte, el Estado aportó en estos diez años 341 000 000 moneda nacional, para el cofinanciamiento de las inversiones³.

Para la aprobación de los presupuestos anuales del Plan de Inversión se establecen las relaciones necesarias con Ministerios de Economía y Planificación, y el de Finanzas y Precios, dado que el Ministerio de Economía y Planificación es responsable de maximizar la utilidad al aprobar los Planes de la economía nacional, mientras que el de Finanzas y Precios es el encargado de minimizar el gasto y a él le corresponde presentar los Presupuestos del Estado al Parlamento, donde se aprueban como Ley.

Durante estos diez años los destinos principales de los ingresos, han ido dirigidos al Plan de Inversiones (que incluyó obras constructivas de carácter rentable y otras con destino social, así como infraestructuras y espacios públicos); el pago de las obligaciones crediticias; los programas sociales y la contribución al Presupuesto del Estado.

Destinos financieros* (en miles de dólares)	
Plan de inversiones	214 148, 10
Aportes a programas sociales	7 287, 90
Aporte al Presupuesto del Estado	25 012, 40
Pago de obligaciones crediticias	60 865, 40
Otros	6 436, 20
Total	313 750, 00
Fuente: Dirección Económica, Unidad Presupuestada de Inversiones y Plan Maestro, de la OHCH.	

El 60 % de los ingresos fue destinado a proyectos productivos, mientras que el 40% se dirigió a programas sociales. El resultado fue la recuperación de diez veces más inmuebles que en los quince años precedentes.

Desde hace unos años el sistema empresarial de la OHCH ha estabilizado sus ganancias en alrededor de 25 millones de dólares anuales, lo cual le permite planificar de manera mas eficiente el desarrollo territorial.

3 En Cuba, desde la crisis económica de los noventa, conocida como "Período Especial" la economía es dual, es decir, para toda inversión se requiere de un componente en moneda nacional y otro en moneda libremente convertible, en una proporción aproximada de un 60% y un 40% respectivamente.

De esta manera, con los ingresos provenientes de la explotación de los recursos turísticos, terciarios e inmobiliarios, el cobro de servicios culturales, y de impuestos a empresas productivas enclavadas en el territorio y a trabajadores por cuenta propia, se han fomentado significativos niveles de inversión en el área, fundamentalmente en la recuperación del fondo de edificios de valor patrimonial destinados a las propias instalaciones turísticas, programas de viviendas y obras sociales.

El objetivo es rehabilitar el Centro Histórico de La Habana compatibilizando los valores culturales con el desarrollo socioeconómico, conservando su carácter residencial, garantizando la sostenibilidad y continuidad del proceso.

Toda esta reactivación económica ha significado al mismo tiempo la generación de 11 000 puestos de trabajo directos y unos 2 000 indirectos, empleos para los que son prioridad los residentes en la zona, que ocupan alrededor del 50 % de los mismos.

La precaria situación de prácticamente un tercio del fondo edificado, con un predominio fuerte de la vivienda en ciudadela y en condiciones de hacinamiento, ha hecho necesario el pronunciamiento con respecto a una estrategia específica para tan delicado tema, siguiendo la política de mantener la función residencial del centro histórico bajo las premisas de "no expulsión, no redensificación, no gentrificación".

El desarrollo de un amplio programa social, que apoya el concepto de un Centro Histórico vivo, hace presentes en la zona todos los servicios asociados al hábitat, entre los que destacan centros de salud para gestantes con factores de riesgo, para niños con necesidades educativas especiales y centros geriátricos, bibliotecas públicas, parques infantiles, jardines, salas de concierto, etc. Es de resaltar la reactivación de los museos, que además de su actividad cultural, acogen en sus recintos a los estudiantes de primaria para sus clases habituales, mientras se restauran sus escuelas, en un revolucionario proyecto conocido como "el aula en el museo".

El más reciente proyecto de corte socio-cultural, pero muy ligado a lo económico en un sentido I+D, lo constituye la reciente creación del Colegio Universitario de San Gerónimo de La Habana, facultad universitaria de la OHCH, adscrita a la Universidad de La Habana, que impartirá una carrera inédita en el país: "Gestión y Preservación del Patrimonio

Histórico Cultural”, en base al reconocimiento de la densidad de conocimientos y la vasta experiencia en materia de rehabilitación integral que el territorio atesora, así como la diversidad de instituciones que podrían servir de laboratorios prácticos para la enseñanza. La nueva carrera tendrá cuatro salidas fundamentales: gestión urbana, gestión sociocultural, museología y arqueología.

La premisa del proyecto de rehabilitación del centro histórico habanero es generar, dentro de su perímetro urbano, los recursos necesarios para la recuperación, equilibrando proyectos sociales y otros que produzcan fondos económicos para la reinversión sistemática en planes a corto, mediano y largo plazo.

Este es un proceso que se clasifica como abierto y continuo, basado en la prospectiva y el planeamiento estratégico, y en la filosofía de aprender haciendo, planteando soluciones concretas para la resolución de los conflictos. Se trata de una gestión urbana novedosa, un proceso simultáneo de gestión patrimonial, socioeconómica, financiera, legal e institucional, que muestra ya resultados más que apreciables y exitosos.

Bibliografía

Carrión, Fernando (2001). “Medio siglo en camino al tercer milenio: Los centros históricos en América Latina” en Carrión, Fernando (comp.); *Centros Históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: UNESCO-BID-Min. Cultura Francia-FLACSO Ecuador.

————— (2006). “Valoraciones de los expertos” en UNESCO-Oficina del Historiador de La Habana. *Una Experiencia Singular. Valoraciones sobre el modelo de gestión integral de la Habana Vieja*. La Habana: Ed Boloña.

Cesari, Carlo (1993). “El proceso de conservación y rehabilitación en Italia”. ICOMOS. Comité Nacional Español de ICOMOS Eds., pp 278-290.

Consejo de Estado de la República (Cuba, 1993) Decreto Ley N.º 143. Octubre. La Habana: Consejo de Estado de la República.

Coulomb, René. (2001). “El Centro Histórico de la Ciudad de México: del rescate patrimonial al desarrollo integral” en Fernando Carrión Ed., *Centros Históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: UNESCO-BID-Min. Cultura Francia-FLACSO Ecuador.

Cury, Isabelle (2000). *Cartas Patrimoniais*. Rio de Janeiro: Edicoes do Patrimonio, IPHAN.

Leal Spengler, Eusebio (2001). “Programa para el Desarrollo Humano a Nivel Local”. Pamplona: Ediciones Boloña.

MINVEC-PNUD-UNOPS-PDHL Cuba-OHCH (2000) *Programa para el Desarrollo Humano a nivel local*. Navarra: Ed. Boloña.

Moreira, Mónica (2001). “El Centro Histórico de Quito: un modelo mixto de gestión” en Carrión, Fernando ed.; *Centros Históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: UNESCO-BID-Min. Cultura Francia-FLACSO Ecuador.

Mutal, Sylvio. Ciudades y centros históricos de América latina y el Caribe: 50 años de trayectoria (1950-1999). en Fernando Carrión (comp.); *Centros Históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: UNESCO-BID-Min. Cultura Francia-FLACSO Ecuador.

Mutal, Sylvio (2006). “Valoración de los expertos” en UNESCO-Oficina del Historiador de la Habana. *Una Experiencia Singular. Valoraciones sobre el modelo de gestión integral de la Habana Vieja*. UNESCO-Oficina del Historiador de La Habana. La Habana: Ed. Boloña.

Plan Maestro de la OHCH (colectivo de autores) (2006). “Cuba y la Ciudad de La Habana” en UNESCO-Oficina del Historiador de la Habana. *Una Experiencia Singular. Valoraciones sobre el modelo de gestión integral de la Habana Vieja*. UNESCO-Oficina del Historiador de La Habana. La Habana: Ed. Boloña.

————— (colectivo de autores) (2006). “La Rehabilitación del Centro Histórico de La Habana” en UNESCO-Oficina del Historiador de la Habana. *Una Experiencia Singular. Valoraciones sobre el modelo de gestión integral de la Habana Vieja*. UNESCO-Oficina del Historiador de La Habana. La Habana: Ed. Boloña.

————— (colectivo de autores) (2006). “Desafío de una Utopía” en UNESCO-Oficina del Historiador de la Habana. *Una Experiencia Singular. Valoraciones sobre el modelo de gestión integral de*

la Habana Vieja. UNESCO-Oficina del Historiador de La Habana. La Habana: Ed. Boloña.

Rodríguez Alomá, Patricia (2001). “El Centro Histórico de La Habana: un modelo de gestión pública” en Carrión, Fernando ed.; *Centros Históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: UNESCO-BID-Min. Cultura Francia-FLACSO Ecuador.

Mediación y concertación para salvar el centro urbano y el medio ambiente de Xochimilco: un patrimonio mundial en peligro en la periferia de México

Anne Collin Delavaud*

Resumen

A causa de la cercanía de una de las ciudades más grandes del mundo –Ciudad de México–, las plataformas cultivadas (chinampas) construidas por los amerindios en las lagunas de la cuenca de la actual ciudad de México se encuentran en una situación catastrófica, especialmente por la falta de agua.

Xochimilco mantiene su estatus de Patrimonio Cultural Mundial, y no ha pasado a situarse en “peligro” porque se “aferra” al centro histórico de la Ciudad de México. Una de las dificultades recurrentes viene del hecho de que cada autoridad reacciona de modo aislado: las diferentes escalas de decisión (nacional, regional, y local) no están absolutamente relacionadas y las disposiciones concernientes al agua no son prioritarias.

Hoy en día, y desde el 2004, los esfuerzos de concertación entre las instituciones y la participación ciudadana, están dando resultados, los múltiples objetivos se han implementado para no sólo aprovechar las transformaciones sustentables, sino beneficiarse de los nuevos procesos de apropiación colectiva de los valores patrimoniales.

La dinámica impulsada, luego del taller Sirchal (Proyecto Unesco-Xochimilco), juega un rol muy positivo en la iniciación de todos los actores.

Palabras clave: México, Xochimilco, Patrimonio Mundial, Rehabilitación, Participación, Medioambiente, Centro Histórico, Mediación.

* Profesora de la Universidad de Paris III –Sorbonne Nouvelle. Institut des hautes études de l'Amérique latine.

Introducción

¿Todavía es posible hablar de desarrollo sustentable en Xochimilco?¹

El desarrollo existe en esta ciudad de cerca de 400.000 habitantes. En ella, todo se mueve en varias direcciones y el calificativo de sustentable bordea la provocación.

En esta cuenca de altitud (2.300m) ocupada por una de las ciudades más grandes del mundo, la subsidencia progresiva de los suelos, arrastra la desaparición de las últimas lagunas y tierras cultivadas, que desde más de siete siglos alimentan México y su región. Un drama pernicioso porque es la *ocupación humana* mucho más que el riesgo sísmico y geológico la que ocasiona los daños más serios. No es solo una cuestión de garantizar la preservación del recurso agua para las futuras generaciones. Un recurso ya hoy insuficiente frente al crecimiento de la metrópoli y la extensión urbana que restringe las calidades productivas de la periferia meridional.

Los estudios de rehabilitación urbana se volvieron, sobre todo, hacia los centros históricos más importantes en detrimento de los centros periféricos. Hoy en día, el tejido urbano de México conserva a la vez, los paisajes, el edificado, y la trama de las antiguas comunidades rurales absorbidas por la mancha urbana, pero también a las comunidades que saben de una vida más independiente. Xochimilco es una de estas ciudades que existe desde el período precolombino y que desde aquella época mantiene relaciones importantes con la capital. A veintiocho kilómetros del centro de México, Xochimilco ha preservado una estructura urbana y rural definida en el siglo XVI. En 1987, junto al Centro Histórico de México, fueron declaradas Patrimonio Cultural de la Humanidad. Este reconocimiento de la UNESCO la hace inseparable de la capital. Así, los esfuerzos de rehabilitación son muy visibles en el corazón histórico de la metrópoli, en Xochimilco apenas comienzan. ¿Descuido u otra prioridad?

La urgencia no está allí: la ciudad está bajo la amenaza de agua contaminada. En el 2004 la situación fue considerada dramática al punto que

¹ Situada en el sur de México, la Delegación de Xochimilco es una de las 16 Delegaciones que forman el Distrito Federal. Con 12.517 hectáreas de las cuales el 80 % pertenecen a una zona ecológica protegida.

existió la amenaza de incluirla en la lista de patrimonios en peligro. Fue urgente hacer algo por Xochimilco pues la situación era grave, compleja y difícil, por no decir desesperante. En Xochimilco los esfuerzos de rehabilitación son muy recientes y la urgencia se concentró en el agua: el agua tratada por la Estación del Cerro de la Estrella desde el año 1953 era reenviada en cantidad y en calidad insuficientes a cambio del agua de sus fuentes que eran entregadas a la capital.

¿Fue capaz el enfoque de desarrollo sustentable, fuertemente presente en los discursos, de articular mejor los territorios hasta aquí presentados como yuxtapuestos que integrados o complementados? Había que encontrar nuevas herramientas. Las experiencias y las acciones recientes en Xochimilco, llevadas a cabo por el impulso de un mediador de la UNESCO, favorecieron la concertación a escala local y metropolitana, pero: ¿consiguieron invertir la tendencia? Todo podría hacer creer que sí, ya que desde hace poco tiempo los actores de los tres gobiernos: nacional, regional (Distrito Federal) y local intentaron coordinar sus esfuerzos de salvamento a favor de las chinampas (plataformas rodeadas de agua y cultivadas). Pero ¿que pasó con el centro de Xochimilco, inclinado tanto al patrimonio natural –el de la cuenca de México– como al cultural –el de las chinampas–? ¿Se descubrió finalmente el interés por su centro histórico? ¿Las nuevas herramientas de concertación que se implementaron consiguieron provocar sinergias de último momento?

Un contexto geográfico muy particular

Una ciudad al servicio de la metrópoli

Las autoridades, los expertos y los investigadores se han enfocado, desde hace más de 25 años, en estas vastas plataformas construidas por los amerindios en las lagunas de Tenochtitlán; en estas plataformas se alienta la agricultura (frutos, verduras, cereales y flores) y se provee a los mercados urbanos; mientras que por sus canales –medios de distribución– se ofrecen productos de la actividad pesquera. El uso agrícola de las plataformas no representa más del 3 % del suelo de la Delegación de Xo-

chimilco², estas son trabajadas por 6000 agricultores. A mediados del siglo XX, estos “jardines flotantes” se hicieron populares al punto de convertirse en una referencia turística nacional e internacional.

Hoy se evidencia una divergencia muy fuerte de intereses, expresados desde hace décadas y alrededor del tema del agua. La sobreexplotación de los recursos hídricos por captación de las fuentes de Xochimilco en provecho de la Ciudad de México ha deteriorado las condiciones de vida. Las transformaciones medioambientales (subsistencia del suelo, desecación, inundación, cambio en el nivel de navegación y de drenaje) son tan fuertes que el nivel del agua bajó en los canales³. A esto se suma la instalación de emigrantes en las periferias de Xochimilco, lo cual desencadenó consecuencias negativas como: la contaminación del aire, del agua y de los suelos⁴.

Tabla N°. 1
Los lazos entre Ciudad de México y Xochimilco

Lo que recibe Xochimilco de México	Lo que da Xochimilco a México
Migrantes en busca de terrenos	Producción agrícola, floral, etc.
Migrantes del centro histórico después del sismo de 1985	Atracciones: <i>Chinampas</i> , parque, etc.
Agua tratada pobremente en una sola instalación (Cerro de la Estrella) desde 1954.	Aguas de fuentes demasiado explotadas en las montañas (79 pozos de los cuales 60 están operando).
Re-bombeo del acueducto	Mano de obra
Empleo en las empresas	Espacio para grandes empresas y equipamientos
Beneficios del tren liviano y carreteras	Ocupación de la mano de obra e invasiones
La proximidad de los servicios de una metrópoli	Educación, formación para los hijos de los trabajadores en México
Visitantes, turismo	Vertientes de montaña

2 La zona chinampera cultivada ha pasado de 9319 hectáreas en 1950 a 3844 hectáreas en el 2000, de las cuales 2404 hectáreas (1950) y luego 1800 hectáreas (2000) están en la zona de Xochimilco.

3 El hundimiento sería de 1,20m en Xochimilco, el nivel del agua bajaría 30cm. en los canales, las precipitaciones pluviales serían aminoradas. Los datos son muy diferentes de una fuente a otra. La zona de la laguna es más afectada que en la tierra firme. En 100 años, el hundimiento de la cuenca de México sería de 7m.

4 Las actividades sísmicas –en particular el terremoto de 1985– produjeron las fisuras en la canalización del drenaje y las grietas en la zona lacustre.

Una sociedad agro-urbana en cambio

A pesar de que se ha querido adaptar a las demandas urbanas y a los azares medioambientales, esta brillante sociedad hidráulica entró en una fase de decadencia desde hace más de 25 años. Varios factores intervinieron: desorganización de la estructura territorial por presión urbana; cambios en los hábitos de consumo; choque de la liberalización; ruptura oficial del sistema colectivo de explotación de las tierras (ejidos) en 1992, esto permitió reincorporar estas tierras al mercado inmobiliario; cambio de prácticas culturales; y competencia con productos importados para un mercado artesanal.

El cambio en el uso del suelo ha sido brutal (maíces, lechugas y flores ornamentales reemplazan las verduras), con transformaciones tan nuevas como el desarrollo de invernaderos, el incremento de regadíos, la ampliación de parcelas con el terraplén de los canales estrechos y el desarrollo de una salvaje urbanización. La zona de canales (una extensión recuperada que alcanzó 189Km entre 1991 y 1993) y de las chinampas no ocupa más de 1800 hectáreas en comparación a las 2400 hectáreas que tenían en 1987.

Las tierras agrícolas se convirtieron en baldías y se transformaron en espacios de ocio⁵: un parque ecológico, terrenos deportivos, un lago para remar, mercados de flores, un teatro al aire libre y estacionamientos. La presión urbana se ha hecho sentir con residencias secundarias y con la construcción de hábitat informal sobre tierras cultivadas, esto es masivo en el sector comprendido entre el Canal de Chalco y el periférico designado como corredor urbano. Recuerdo que la creación de este espacio verde, a partir de terrenos protegidos (zona ecológica), fue hecha en detrimento de los agricultores de Xochimilco y en provecho de los habitantes de la Ciudad de México. Cerca del 10% de la superficie, es decir 139 hectáreas, fueron puestas en concesión para paliar la falta de espacio verde de la capital (2,9m² por habitante mientras que la norma es de 9 m²). Lo único que han logrado las expropiaciones sin consulta previa a los habitantes, son temores.

Una intervención es a veces contradictoria; así, mientras al mismo tiempo el sistema de protección oficial se generaliza en el Estado y la

5 En el marco del Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco de 1989.

Delegación; el habitante irregular se instala por todas partes, incluidas primero, las zonas declaradas de conservación hace décadas y segundo, las chinampas, aquí 43 hectáreas han sido invadidas.

Entonces las preguntas cruciales son: ¿Se puede mantener este medio ecológico cerrado?⁶ ¿Vamos hacia la desaparición de las chinampas o hacia la conservación de un sector artificial? ¿La salvaguardia de un territorio “típico” restringido es todavía posible? En Xochimilco, se trata de mantener algunas chinampas cerca del centro antiguo de la ciudad; y los embarcaderos que acogen a los turistas y a los visitantes de la metrópoli. Aún así, es preciso alentar el trabajo de conservación, ya que la invasión de desechos y de plantas acuáticas (lirios), las aguas servidas, el descenso de nivel de agua y el desgaste de los terrenos, afectan la zona. En este punto, es importante mencionar que las descargas de aguas servidas impiden los trabajos de regeneración y provocan una contaminación nefasta para los hombres y para los animales. El desecado no sería un escenario aberrante ni definitivo si hubiera un nuevo sismo o una interrupción tecnológica en la fábrica de Cerro de la Estrella⁷. El descenso de 10 cm. del nivel de agua bastaría para provocar una paralización de un sistema reconocido por el patrimonio mundial.

Finalmente, la presión urbana avanza y es difícil contener. Las tierras desecadas tienen menor valor frente a las que no lo son; mantenerlas sin agua significa bajar el valor del terreno. Por esta razón se intenta demostrar que la revitalización íntegra del sitio (de agua) es también rentable para los habitantes.

*Una protección reciente:
del sitio natural al patrimonio cultural y urbano*

Sobre la base de la ley de 1934, Xochimilco fue reconocido por el Estado mexicano como “zona típica y pintoresca de belleza natural” sin que esto implique medidas ni para las chinampas ni para la ciudad.

6 El lago no funciona de modo natural desde 1953.

7 Su capacidad es subutilizada debido a problemas técnicos y a la falta de agua. Su readaptación está prevista.

El reconocimiento internacional se da en 1987 cuando Xochimilco es declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad (Unesco) por su centro histórico y su zona *chinampera*. Para la zona chinampera, se da valor a la tradición de actividades agrícolas ejecutadas por las comunidades urbanas y rurales de las orillas del lago, las cuales han logrado mantener las plataformas a lo largo de los siglos. Su vinculación es total, las chinampas entran en la ciudad como la ciudad entra en la laguna emplazada. Entonces, es este proceso de construcción de una identidad histórica de pueblos productores que también está amenazado.

La clasificación de la Unesco fue precedida por su nombramiento en 1986, como Zona de Monumentos Históricos, por su sitio y por su historia; esto comprendió sus 89 km² e incluyeron el lago desaparecido y la comunidad prehispánica compuesta por la migración nahuatlata en los siglos XIII y XIV. Xochimilco fue un complejo socio-medioambiental de producción fundado sobre una cuenca hidrológica perfectamente adaptada a las extensiones lacustres que permitían aprovisionar con hortalizas y pescados a las ciudades vecinas.

El reconocimiento por parte de la Unesco benefició a Xochimilco, la ciudad cuenta con más de diecisiete barrios indígenas (calpullis), capillas, un convento y una plaza principal. En este sentido, los centros de la Ciudad de México y Xochimilco son considerados como interdependientes.

En los años siguientes se establecen nuevas y más especializadas medidas de protección, como la creación en 1992 de la Zona Natural Protegida (2657 hectáreas) para la conservación del equilibrio biológico. Esto sucede después de las expropiaciones –para utilidad pública– de 1989 de los ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco (1038 hectáreas)⁸ a pesar de la protesta de sus habitantes.

En el año 2000, el Distrito Federal promulgó la ley de salvamento del patrimonio urbanístico y arquitectónico, creando en cada Delegación una Junta de Salvaguarda. Ella tenía la obligación de establecer un registro público de los bienes inmobiliarios y un centro de información. La zona de Patrimonio comprendía desde entonces los espacios abiertos monu-

8 En 1986 el Plan Territorial estableció el 25 % del territorio como propiedad federal, el 60 % como municipal y el 15 % como privado.

mentales o los elementos urbanos no edificados tales como jardines, canales, chinampas, calles, etc. El rol de los actores también fue definido. Actualmente, el espacio protegido cubre prácticamente todo el territorio de la Delegación, dejándole un bajo porcentaje al espacio libre, "...solamente un fragmento de terreno situado en la ciudad y en la zona montañosa".

Además de la planificación a nivel federal, tanto del Distrito como de la Delegación, hay que añadir el Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco de 1991 (1 billón 200 millones de pesos) orientado en su gran parte a los trabajos de salvamento (hidráulicos, agrícolas y doble drenaje para la conservación del acuífero) de la zona húmeda y agrícola; y a los de identificación y protección de cuarenta emplazamientos arqueológicos que datan de los años 700d.C. y 1500d.C. Este plan favoreció, por añadidura, la búsqueda de una promoción cultural del sitio urbano. Es a partir de ahí, que los trabajos de recuperación del centro histórico de Xochimilco comenzaron a ser coordinados por las instituciones del Distrito Federal. A principios de los años 2000, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (I.N.A.H.) hizo un inventario de los monumentos históricos de Xochimilco, donde catalogó treinta monumentos ubicados en el centro.

De hecho, la situación de Xochimilco es compleja pues presenta permanentemente la asociación de Patrimonio Cultural y Natural, por tanto la protección es una responsabilidad de la nación, esto quiere decir del gobierno y del conjunto de la sociedad. El reconocimiento del patrimonio intangible refuerza, en este caso, la aproximación del saber hacer de estos agricultores modestos que desde hace siglos cultivan estas plataformas y que, de la noche a la mañana, ven reconocido el valor universal de sus gestos.

Reconocemos la tradición secular, queremos conservarla, promoverla, pero ella no existe ya más en sus prácticas: el tractor, el regadío, el terraplenado de los canales para agrandar la parcela, el abandono de ciertas plantas locales por otras importadas, el uso de estiércol y de plaguicidas, las ha reemplazado. ¿Cómo salvar aquello que aún queda? ¿Cómo mejorar las condiciones económicas, medioambientales y sociales de los habitantes? La preservación no sólo responde a las preocupaciones de salvamento, ni tampoco a los intereses comerciales y turísticos o culturales. Su

recuperación se inscribe en la dimensión social del proceso de construcción de una identidad histórica de comunidades de productores.

El territorio de la Delegación, dividido entre una zona urbana de 2505 has. (20%), y una zona rural de 10012 has se inscribe en un estatuto administrativo especial del Distrito Federal. Cada intervención de protección se realiza asignando un perímetro que incluye a veces sólo zonas urbanas, sólo zonas rurales o las dos; así esta intervención se da en la zona de conservación, en la zona ecológica protegida y/o en la zona de monumentos y parajes históricos⁹. La zona del patrimonio mundial no estuvo definida en el expediente de candidatura, las zonas de las chinampas vecinas, Tlahuac, Milpa Alta, no aparecen, en este sentido, la UNESCO reconoció un valor cultural pero no estableció un territorio definido.

El sector urbano de Xochimilco

Entre una montaña boscosa parcialmente invadida y la laguna transformada, se instala sobre una decena de kilómetros un sistema urbano de varias ciudades y comunidades. Xochimilco, es la cabeza más poblada de la Delegación del mismo nombre. La consolidación urbana de los bordes de la laguna se estableció durante varios siglos: ciudades (44); barrios (68); colonias (232 contra 44 en 1970); 59 edificios residenciales; hábitat clandestino diseminado en el tejido urbano, incluidas las chinampas; y pendientes vecinas. Esta urbanización también se expone por una parte y por otra a la carretera, lo que ocasionó la pérdida de la noción de centro y destruyó la trama local que se organizó alrededor del núcleo inicial. Esta pérdida de significado se acompaña de una ignorancia de los valores patrimoniales, de la historia local y de toponimia, por parte de las poblaciones¹⁰. Su vida diaria sucede en paisajes degradados (basura, publicidades desbordantes, desorden en la circulación y obstáculos en las calles y las plazas).

9 En 1986, la Zona de Monumentos y Parajes Históricos comprendía también la Zona Natural Protegida, y los anexos: Cienaga Chica, Laguna del Toro y Zona Arqueológica Cuallama (jeroglíficos).

10 La identidad de los de afuera (periféricos) domina a la de los orgullosos *xochimiltecos* –Sus descendientes salvaron un patrimonio que desconocían. ¡La Unesco los reconoció! ¡Ellos mismos se convirtieron en un patrimonio...sin saberlo!–

La Delegación pasó por un crecimiento demográfico y espacial fuerte pasando de 50000 a 400000 has., en 50 años; la tasa de crecimiento fue del 5% en la década de los ochenta, del 3,2 % en la década de los noventa; y estabilizó en alrededor del 1% en los años 2000 (contra el 0,2 % en el D.F.). El sector terciario domina ampliamente el empleo (72%) con una disminución fuerte de los agricultores. La densidad no ha cesado de aumentar: 35 hab/has en 1970, 100 en 1990, 131 en 2000 y las previsión establece 143hab/has en el año 2019 (*Gaceta Oficial del programa general de desarrollo urbano del distrito Federal, 11 de julio 1996*). Las carreteras generales que unen a Xochimilco con la metrópoli se saturan rápidamente. El “tren ligero” se conecta con el metro facilitando los intercambios con el centro de México.

Ligada a un crecimiento demasiado rápido de la población, esta ciudad es todavía poco densificada, con una extensión fuerte en la zona agrícola lacustre, en la periferia agrícola llana y sobre las pendientes¹¹. El número de viviendas se cuadruplicó en treinta años con una aceleración en la última década (de 53000 viviendas en 1990 a 83635 en 2000) marcada por un hacinamiento muy elevado (23% de las viviendas). La irregularidad de los asentamientos involucró en el año 2004, 291 conjuntos de habitantes no reconocidos y 300 reconocidos recientemente (contra 174 en 2000); es decir 12 824 familias ó 64 340 personas.

La falta de infraestructura golpea más a las zonas irregulares, estas provocan contaminación por infiltración de las aguas pluviales, residuales y productos químicos de la agricultura. A la calidad insuficiente del agua potable se agrega una dificultad de aprovisionamiento de la misma. La distribución es permanente en el centro; en las pendientes por ejemplo, se la hace cada 3 días. La calidad del agua afecta la salud. Aunque la ciudad tenga una pequeña unidad de tratamiento, más de 400 colectores se vierten en los canales.

La rehabilitación reciente del centro de Xochimilco

Un centro histórico desconcertante

El centro, ya muy frecuentado, desconcierta por su débil unidad arquitectónica, por sus edificios poco mantenidos, por la sustitución del hábitat a favor de oficinas. Los espacios públicos son invadidos, las calzadas obstruidas por una circulación ruidosa. La estructura urbana, definida en el siglo XVI se presenta alrededor de una plaza relativamente vasta, donde se encuentran el convento de San Bernardo de Siena, su iglesia y su gran atrio, enormes mercados cubiertos, dos antiguos edificios, el palacio municipal y una arquitectura ecléctica. Callejones estrechos a veces curvos llevan directamente a los canales. La calle se transforma de allí en canal. La ciudad entra en la laguna, y la laguna entra en la ciudad.

Los propietarios no se arriesgan a invertir en este espacio caótico y cercano a una zona de lagunas que se hunden. Esta pérdida de confianza en el futuro tiene un efecto negativo sobre el mantenimiento de edificios en deterioro. Los propietarios como en muchos centros de las ciudades dejaron de vivir allí. Los desórdenes urbanos clásicos invadieron las calles y rompieron esa relación de proximidad entre la ciudad y las chinampas. Y de hecho se trata de un mundo que está en camino de desaparecer, el centro dejó de ser histórico y se transformó en una ciudad-dormitorio para los migrantes que buscan un terreno periférico donde vivir.

Invadida por la modernidad y por los crecimientos característicos de las periferias, la comunidad de Xochimilco resiste, pero los ataques son tan fuertes que el desconcierto se asienta en las poblaciones que no se reencuentran más ni en los paisajes, ni en las actividades tradicionales de las chinampas, ni, por supuesto, en los valores culturales ya amenazados, las peregrinaciones y las procesiones se han adaptado a las coacciones de la circulación.

El grueso de la población mantiene las tradiciones agrícolas y las fiestas tradicionales, no sólo religiosas. La venta de artesanías es un asunto casi permanente como recurso vital. Pero, ¿es esta la herencia de la diversidad cultural? Estos artesanos participan de la animación del centro y de la atracción turística. A veces más numerosos que los turistas, ellos se mul-

11 La Delegación cubre 122km², de estos el 24% es urbano.

tiplican los días de fiesta oficial, tienen stands en la plaza grande, donde estructuras ligeras son montadas frente a la iglesia de San Bernardino de Siena. Este es un espacio que entra en escena.

Una atracción difícil de administrar

Lugar atractivo: la frecuencia de visitas aumenta al final de la semana (pasa de 60000 a 600000 personas). Se trata, por así decirlo, de una invasión recreativa que se orienta a los canales y al centro de la ciudad. Esta es animada por una cantidad impresionante de fiestas en el año, por el crecimiento de la población de la Ciudad de México y por la promoción en internet.

Un difícil cambio de escala: sin una organización adecuada, los tiangués del centro no pueden seguir acogiendo a los millares de compradores de la metrópoli: edificios, estacionamientos, vendedores, empresarios y gestores. Esto sucede con la implementación de grandes nuevos centros (parque ecológico, zonas deportivas y mercados como el de Madre Selva y el Mercado 377 creados en los setenta y el de Cuemanco y sus estacionamientos creado en los noventa sobre las carreteras principales hacia la Ciudad de México.

“La normativa sobre regulación y consolidación no es suficiente, no es actualizada y no considera los intereses opuestos: comerciantes establecidos/comerciantes ambulantes, población residente/población flotante, productores/comerciantes. Las culturas clientelistas y corporativistas están fuertemente internalizadas tanto en las estructuras sociales como en las de gobierno”. El *Proyecto Integral de remodelación y recuperación del centro histórico de Xochimilco*, es una propuesta que se debe tomar en cuenta.

¿Desarrollo sustentable para Xochimilco?

¿Es suficiente y serio un plan integral participativo para un sitio patrimonial? Una vez que he puesto en evidencia las causas físicas, considero que la responsabilidad humana es determinante y no por ello desmesurada.

Esta desmesura ha generado ataques en contra de los responsables de turno, empezando con las de 1991 por la implementación local, regional y federal del Plan de Rescate Ecológico. Hay que cambiar el método para evitar el trabajo vertical –disposiciones y operaciones– que se imponen desde lo alto.

Todos los involucrados son conscientes de su responsabilidad; sin embargo, la falta de coordinación entre los actores impide su unidad, estos actúan de modos aislados frente a las diferentes escalas de decisión (nacional, regional y local), incluidas las gestiones ante las disposiciones hidráulicas, que son prioritarias y permanentes; y las peticiones ante las necesidades de la vida diaria. Entonces, ¿cómo esta concertación se ha puesto en práctica?

El rol fundamental de un mediador interinstitucional

La Unesco, a través del Proyecto Unesco Xochimilco (P.U.X.), envió un experto encargado de gestionar la concertación, esta responsabilidad estuvo a cargo de Ciro Caraballo, arquitecto venezolano, quien constituyó un equipo de trabajo conformado por tres personas financiadas con los fondos federales de Semarnat y siete encargados de misión especializados en planificación, medio ambiente, comercialización, agua, desarrollo urbano y legal y búsqueda histórica. La fase 1 del PUX se presentó a finales del año 2004 y la fase 3 en el 2006. Una de las primeras tareas fue identificar los actores sociales y políticos, analizar sus intereses y su poder de decisión. La última etapa tuvo como objetivo elaborar una proposición de Plan Integral y de estructura de gestión para la Reserva Ecológica de Xochimilco:

- a.- La primera etapa creó un espacio de coordinación que facilitó los intercambios, la construcción de políticas comunes, los proyectos y las realizaciones. Esta fase se concretó por los acuerdos institucionales después de numerosas reuniones técnicas.
- b.- Se propusieron los límites para un nuevo territorio, el del patrimonio mundial dejó de lado a San Gregorio y a San Luis, los cuales forman

parte del INAH y la Delegación. No fue fácil identificar un espacio coherente sobre el plan hidrográfico y el plan humano que comprenda la zona central de preservación patrimonial, las zonas con potencial de recuperación patrimonial, la zona de amortiguación y las zonas de influencia. Años después, el territorio aún no ha sido adoptado.

- c.- La integración de los proyectos en el plano urbano fue el objeto de una fase singular. En 2004 y bajo la dirección de Leo Orellana del Programa de Cooperación de los Ministerios de Cultura y Asuntos Exteriores de Francia, se reunieron durante una semana, cerca de cincuenta personas, quienes definieron prioridades para el año 2005 y para los cinco años venideros. Fue para muchos un “choque cultural” pues por primera vez los actores y los representantes del Estado, del Distrito y de la Delegación trabajaron juntos.
- d.- El PUX sigue beneficiándose de la colaboración científica de un comité compuesto por universitarios e investigadores, expertos en medioambiente y ciencias sociales. Cientos de ellos han trabajado durante años en el territorio en cuestión.
- e.- La sociedad civil, organizada por el Patronato Autónomo de Xochimilco ha reforzado su cohesión y su diversidad alrededor de numerosas asociaciones –antiguas y nuevas– y grupos profesionales.
- f.- Una producción multimedia científica y de comunicación (vídeos, cartografía y bases de datos) fue puesta en marcha.

Los resultados del PUX se reunieron en un libro que representa la memoria de este proceso (julio de 2006).

Todo este trabajo de coordinación y de intercambio de información técnica y científica, de visitas de terreno, de reuniones con los técnicos, con los habitantes y los grupos sociales involucrados dieron como resultado las primeras conclusiones sobre el factor físico y el sísmico. Sobre el primero: no podemos evitar el impacto porque el suelo se hunde, pero podemos reducir sus efectos. El descenso del manto freático compacta la

tierra. Sobre el segundo: el factor sísmico interviene poco, algunos fondos de los canales han sido rotos pero sin efectos mayores.

Estas conclusiones insisten en lo determinante que resulta la acción humana y en la necesidad de salvaguardia excepcional y patrimonial y su relación con las necesidades contemporáneas.

Las interrogantes son planteadas a todos los actores: ¿”si hacemos todos los proyectos, a qué llegaremos”? ¿Cómo restaurar sin buscar rehacer el pasado? ¿Cómo introducir la posibilidad de desarrollo controlado? Esta necesidad de pensar en el presente y en el futuro; en el pensar social y no técnico para unos, en el técnico y no social para otros; es nuevo para muchos. Hay que devolver la confianza y creer que la ciudad no es mala, que ella sólo existe y continúa creciendo.

*Una nueva gobernanza:
concertación entre las instituciones y participación de los habitantes*

La incidencia de los actores de la sociedad civil y del sector privado en las decisiones importantes no ha sido completamente una novedad. La movilización de los habitantes comenzó en 1986, con los planes parciales de desarrollo urbano. Numerosas consultas a organizaciones de Xochimilco ya se habían efectuado. Esta vez, la dinámica es global y se lleva a cabo a través de un mediador exterior en un contexto de desclasificación eventual del patrimonio mundial.

El 5 de enero del 2005, este trabajo terminó con la coordinación efectiva de los actores gracias a la creación por decreto del gobierno de D.F. de la *Comisión interdependencial para la conservación del patrimonio natural y cultural de la zona patrimonial de Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac*. Esta Comisión reúne a los miembros designados de la Delegación, del Gobierno del Distrito Federal (G.D.F.) y del Gobierno Federal.

Esta es una “revolución” de métodos de trabajo:

- Comprender al otro y actuar juntos, son valores fuertes que han surgido del encuentro de intereses a veces divergentes. Se trata de hacer trabajar juntas a las instituciones en proyectos constructivos y con una visión prospectiva, de corto y largo plazo, teniendo como objetivo el Plan de Disposición y Gestión de Xochimilco. Son seis las comisiones que trabajan en temas como el agua, el uso del suelo, el comercio, el sector productivo, los transportes etc., estas han ido implementando indicadores de gestión por institución, por proyecto y por tema.
- Un nuevo plan integral de gestión de la reserva ecológica de Xochimilco está siendo elaborado, este comprende además del sitio patrimonial reconocido (69 hectáreas, de las cuales 2,8 hectáreas pertenecen al núcleo central), las zonas de recuperación patrimonial (667 hectáreas) y la zona de amortiguación (66 hectáreas). Este conjunto se centra en las delegaciones de Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta. A partir de allí, se ha sometido a discusión el Programa Operacional Anual (POA). Este documento es la base informativa y de proposiciones del Gobierno del Distrito Federal, las delegaciones responsables y las instancias federales para establecer mecanismos políticos, institucionales y financieros.
- Se propuso una reagrupación de subcomisiones transversales, tres en lugar de seis: a.- agua y uso sustentable de los recursos naturales, b.- patrimonio cultural y turismo sustentable, c.- disposición territorial. “A diferencia de otros planes de gestión que presentan programas y acciones por unidad de zona, aquí, construimos estrategias de una manera global y sistemática, tomando como base las seis prioridades de acción” (Proyecto Unesco-Xochimilco, 2006). En total se identificaron treinta y tres estrategias, siete de ellas corresponden a la gestión del agua.
- El núcleo clave de esta organización es el Consejo de Conservación y Desarrollo del sitio. Este es el que decide la estrategia. La función prin-

cial le corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal o al funcionario designado por él. Participan los delegados de Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac así como el director de la zona natural protegida de Xochimilco y de San Gregorio Atlapulco. También participan: el director del parque, el patronato (asociación del sector privado) y un representante de las grandes instituciones nacionales¹². Esta instancia de decisión se sitúa dentro de la evolución institucional de *la Comisión Interdependencial*.

La continuidad del proyecto a través de los calendarios políticos y los nombramientos de nuevos funcionarios es una cuestión importante, esta supone acuerdos de coordinación intergubernamental, pero también supone la promoción de las formas de participación ciudadana en los procesos de planificación. La pieza clave es el Fideicomiso para la conservación y rehabilitación del sitio como instrumento financiero que capta recursos públicos y privados. El desafío es asegurar el corto plazo de la gestión.

Es la primera vez que existe una implicación de los actores de la sociedad civil y del sector privado en decisiones reservadas hasta ese momento para los elegidos y los funcionarios.

¿Los primeros resultados sobre el centro de Xochimilco?

Sin esperar, la Delegación, cuidadosa de colocarse en el calendario electoral, enganchó numerosas operaciones en varias direcciones apoyándose sobre un “plan de gestión en construcción constante” (afirmación del Delegado en el momento del taller Sirchal 2004). La participación no es ninguna palabra vana: la Dirección de participación urbana realizó efectivamente setenta y nueve reuniones en el año 2005, registrando 5000 peticiones de vecinos, obtuvo cincuenta y tres acuerdos para el drenaje, el pavimento, la electricidad pública, la electricidad para 600 familias, la reparación de 100000m² de calles, el asfaltado de 104000m², la instala-

¹² El presupuesto del plan integral de gestión para 2006: 4.711.000 pesos mexicanos. El importe parece elevado debido a la urgencia de las operaciones durante los primeros años.

ción de 3,8Km de tuberías de agua potable y de 5,3Km de drenaje (Xochimilco, 2004). El jefe de la Delegación legitimó su acción en 257 viajes y visitas durante el año 2005.

“Hacia un proyecto integral del Centro Histórico de Xochimilco” (Xochimilco, 2005) es justamente el resultado de un taller de concertación. Las experiencias de salvamento del centro histórico de México demostraron que las políticas fiscales que favorecen la inversión privada no interesan si no se inscriben en un proyecto urbano sólido. Es necesario siempre que la Municipalidad de el primer paso, rehabilitando los espacios públicos paralelamente a la recuperación de los edificios. El “programa de imagen urbana” reunió en el curso de 113 días a funcionarios y vecinos, para pintar fachadas no sólo en el centro sino también en los barrios y colonias. La idea es facilitar la apropiación de un lugar patrimonial por los habitantes: “ustedes están en un lugar excepcional, ustedes son el motor de su preservación”.

El convento de San Bernardo de Siena (siglo XVI), rodeado de un gran atrio, arborizado y rodeado de una pared (barda) que aísla la iglesia y su convento de la calle, fue restaurado por el INAH. La pintura amarilla (color melón) se acerca a aquella escogida para los otros edificios de la plaza. La iluminación de la iglesia formará parte de su atractivo.

La plaza volverá a ser el punto fuerte de la centralidad, también se reinstalará de forma parcial la Delegación en el antiguo palacio municipal abandonado en 1928. Este edificio rehabilitado y repintado de color melón, frente a la catedral, sobre la plaza (foro Quetzalcóatl), será el más importante elemento del antiguo centro.

Este esfuerzo de renovación sobre el paisaje es acompañado de un mejoramiento de las calzadas, de las aceras y de la iluminación pública; del reajuste de los mercados cubiertos situados sobre un costado de la plaza; y de la mejora de los cuatro embarcaderos próximos; todo esto ofrece mejores condiciones de trabajo y de acogida a los visitantes del lugar. Ligado estratégicamente a los proyectos de mejoramiento del espacio público, la reorganización del comercio sobre la vía pública y la reglamentación del tráfico son más difíciles.

Las chinampas lindan por su proximidad con el centro-ciudad y las orillas con el muro de contención sobre el río Santiago. La restauración

de las orillas fue efectuada inicialmente sobre 14 km en el año 2005 y luego con el auspicio del Ministerio de la Vivienda y la Secretaría del Medioambiente del D.F., sobre 22 km.

Al mismo tiempo las operaciones visibles (limpieza de redes secundarias y primarias de los canales, eliminación de lodo, basura y vegetación abundante) son llevadas a cabo por las brigadas medioambientales. El dique (bordo) terminado en mayo de 2005, que separa el espacio situado entre el canal de Japón y el Canal Xochimilco San Gregorio reactivó el trabajo agrícola en esta antigua zona inundada desde hace más de 20 años.

El fortalecimiento turístico promovido por todos los actores

Frente al aumento de la demanda turística, consecuencia de las mejoras realizadas en la década de los 90, la tendencia a la degradación de los canales y a la transformación de las plataformas agrícolas en zonas de ocio y de viviendas se confirma. El desarrollo del ecoturismo en la zona húmeda y en la montaña le permitiría a Xochimilco aprovechar la cercanía a la metrópoli y no sólo tolerar su presencia. El Ministerio de Turismo juega un papel importante por la promoción y por las intervenciones en el lugar.

A la atracción turística del patrimonio natural y cultural de las chinampas, hay que agregar las zonas arqueológicas y el centro histórico rehabilitado. Además de la recuperación de la zona chinampera de Cuemanco, han sido creados seis centros ecoturísticos. Continúa la lucha contra el habitante ilegal no sólo en las chinampas sino también en las periferias montañosas donde hay más 300 asentamientos ilegales.

Más fiestas en un nuevo centro

Las fiestas tradicionales y religiosas fuertemente respaldadas por la población son representativas de una vitalidad excepcional heredado del pasado: 400 fiestas por año¹³. Las fiestas representan un peso económico muy

14 En la sola ciudad de Xochimilco, en 2005, hubieron más de 21 fiestas, con 47600 expositores y 237000 visitantes (reunión de la Comisión Económica Municipal, 2005).

real: ellas hicieron de Xochimilco el segundo lugar más visitado de la metrópoli después del centro histórico de la capital. El éxito descansa en los visitantes urbanos del Distrito Federal y en la promoción televisada. Además, también existen ferias pintorescas y económicas: la fiesta de la nieve, del maíz y de la tortilla, del amaranto, del conejo, etc., estas tienen lugar en la calle y en algunas zonas de la periferia.

Xochimilco posee dotes económicos excepcionales en comparación a otras ciudades periféricas: la frecuencia turística a las chinampas, las fiestas tradicionales creadoras de una actividad artesanal, la fuerte presencia de las fiestas patronales religiosas, las vistas regulares a los grandes mercados de flores, etc. El enfoque ecoturístico que se implementa, consolida su atractivo. Es dentro de este espíritu, que en 2006, se inauguró la primera Feria Mundial del Patrimonio de Xochimilco.

Así perdura una tradición hecha recurso indispensable para numerosos artesanos y comerciantes. El éxito es tal que hace falta reglamentar y este es un enfoque a menudo mal percibido por los pobladores y los visitantes. Por ejemplo, la delegación para la seguridad general no quiere cerrar más la avenida principal pues la competencia es fuerte entre las fiestas religiosas y las fiestas artesanales, entre las ferias agrícolas y los vendedores ambulantes de productos importados a menudo fuera de la legalidad.

Conclusión

El enfoque del desarrollo sustentable es la dimensión posible para un proyecto que articula en una sola unidad los diversos componentes de Xochimilco: las lagunas, el centro histórico y otros elementos del medio geográfico y humano. Es aquí donde se encuentran el espacio y el tiempo, la geografía y la historia, es aquí donde se instaura un ir y un venir entre lo cultural y lo natural.

El éxito del proyecto suponía la reunión de todos los actores en la definición de un plan de gestión, pero les hacía falta enseñar una cultura común del territorio: compartir los unos con los otros, las experiencias adquiridas en términos de conocimiento, los conducirá a admitir los diferentes niveles del pensar el espacio patrimonial, local, distrital y regional.

La demanda territorial, asociada a la presión social de las invasiones, generó una carrera entre el valor de las edificaciones y la supervivencia del patrimonio. El desafío, es de probar que la salvaguarda de los parajes naturales y urbanos patrimoniales aporta más (en producción, en empleo y en atracción turística) que la suscitada invasión y alienación territorial. Esta nueva gobernanza es un mensaje de esperanza para los habitantes de Xochimilco asociado todavía a la “*ciudad de la esperanza*” como se la conoce a la Ciudad de México.

Bibliografía

- Distrito Federal, Programa General de Desarrollo Urbano del (1996). *Gaceta Oficial*. México.
- Proyecto Unesco-Xochimilco (2006). *Informe febrero 2006*. (Ciro Caraballo). México.
- Xochimilco, Delegación (2004). *Hacia un proyecto integral del Centro Histórico de Xochimilco*. México.
- _____ (2005). *Boletín Municipal “Tu voz”*. Noviembre. México.

Plan de manejo del casco histórico de la ciudad de Buenos Aires

Silvia Fajre*

Resumen

El sentido de la palabra Patrimonio Cultural tiene muchos significados y matices, tantos como son los bienes culturales que hacen a nuestra identidad, los mismos hacen referencia a lo que la sociedad reconoce y carga de tal contenido. Por eso es impensable una calificación de carácter meramente técnica ya que el patrimonio no puede reconocerse y cuidarse sino es con y para su comunidad, es decir, sin que exista una conciencia efectiva de su importancia.

El presente trabajo trata de mostrar la importancia del patrimonio desde su fundamento, formulando las responsabilidades asociadas a su conservación. En tal postulación, se pasa revista especialmente al deber del Estado a través de la consideración crítica del plan de manejo del casco histórico bonaerense.

Palabras clave: centro histórico, conservación, patrimonio cultural, Buenos Aires.

* Arquitecta. Ministra de Cultura de la ciudad de Buenos Aires.

Introducción

La preservación de los bienes culturales es un tema que cada vez está adquiriendo más relevancia, trascendiendo largamente el mero interés de los especialistas para instalarse por derecho propio en nuestra comunidad. Sin embargo, todavía debe recorrer un largo camino para que esta nueva conciencia se incorpore de manera efectiva. Resulta imprescindible revisar lo realizado hasta ahora para impulsar los cambios necesarios y que a esta tarea se sumen todos los actores sociales.

El sentido de la palabra Patrimonio Cultural tiene muchos significados y matices, tantos como son los bienes culturales que hacen a nuestra identidad, los mismos hacen referencia a lo que la sociedad reconoce y carga de tal contenido. Por eso es impensable una calificación de carácter meramente técnica ya que el patrimonio no puede reconocerse y cuidarse sino es con y para su comunidad.

La primera pregunta debería plantearse es: ¿Cuáles serían los beneficios de cuidar el patrimonio cultural? Podríamos responder que es una referencia obligada para saber quiénes somos y de dónde venimos. Allí aparecerán las razones que permitan encarar su recuperación, las claves para convertirlo en un instrumento socialmente útil y rentable (tal como lo señala la Carta de Veracruz).

¿Es posible una convivencia armónica del presente y el pasado, que entienda la preservación como parte activa del desarrollo? El objetivo de máxima debería ser un diálogo natural entre generaciones, un espacio donde el pasado pudiera ser leído, comprendido e incorporado vitalmente al presente, a través de la acción cotidiana de sus habitantes.

Ahora bien, una comunidad sólo puede planificar el futuro si previamente se reconoce en sus raíces. Mirar, conocer y preservar el patrimonio cultural es el punto de partida para que aparezca un sentimiento de pertenencia de la gente con su lugar.

La protección del patrimonio es una obligación indelegable del Estado, por lo que éste debe formular una política de manejo y conservación sustentable. Es decir, como una inversión a recuperar y que de su utilización, devendrá su propio mantenimiento.

Marco conceptual

La complejidad de los cascos históricos

En este caso me circunscribiré al manejo de los cascos históricos, entendiendo a éstos como un solo bien patrimonial y no como un conjunto de edificios, cuyo abordaje necesariamente es territorial y de carácter sistémico.

Cuando trabajamos en la protección de los cascos históricos se debe partir desde la comprensión de que se opera en un sector urbano, por lo que se requiere una visión amplia e interdisciplinaria. No pueden ser encarados sólo desde la protección de su patrimonio construido: proteger la gente, solucionar sus conflictos y satisfacer sus necesidades, es lo que da sentido a su protección.

El Casco Histórico no es un recurso renovable, ocupa una jerarquía en la ciudad como núcleo fundacional. Por eso, su degradación paulatina por ausencia o insuficiencia de políticas de preservación pone en peligro valores superiores a su propio valor económico. Con la destrucción de los centros históricos, desaparece la referencia de su centralidad original. La revitalización del Casco Histórico implica algo más que su recuperación, estamos valorizando a la ciudad en su conjunto. Cuando hay sectores urbanos necrosados, estos se vuelven en contra de la ciudad.

La inserción urbana de los cascos históricos

Los cascos históricos son sectores urbanos que se distinguen de otros por haber sido el área donde se concentraron en su origen las principales funciones de la ciudad y tienen una particularidad que los hace singulares: su alto nivel de complejidad y la dificultad de resolución que trae aparejada.

En un seminario realizado en 1995 en Cartagena de Indias sobre Gestión de los Cascos Históricos, se llegó a la conclusión de que en las ciudades latinoamericanas muchos de los planes de protección no habían logrado sortear los peligros que los amenazaban y que iban desde la renovación indiscriminada, que podía terminar en la demolición, hasta la turgurización o el abandono.

Esto necesariamente tiene que ver con los procesos que viven las ciudades en su totalidad, si la centralidad es valorada o apetecida o, por el contrario, se inscribe en el fenómeno de suburbanización. De la caracterización de estos procesos y todas sus variantes se tendrán las primeras hipótesis sobre las dificultades que se deban enfrentar y, por lo tanto, elaborar la estrategia más conveniente.

La ciudad, como todo sistema dinámico, tiene sus propias reglas y necesidades. Entender esto es básico para saber dónde y sobre qué estamos trabajando. Se deben tener en cuenta las siguientes definiciones:

- a) Qué tipo de área central es la que estamos trabajando: mixtas, terciarias, residenciales, etc.
- b) Cuál es el proceso en el que se encuentra. Hay dos tipos de situaciones de los cascos históricos en el contexto urbano:
 - Si la ciudad mantiene su centralidad y ésta es valorada, el casco histórico en general se convierte en un lugar fuertemente disputado entre usos y clases sociales, muchas veces antagónicos, que generan fuertes tensiones¹.
 - En cambio, la ciudad que no valora su centralidad porque sus actividades principales se trasladaron a otras áreas abandonando al distrito central originario, el casco histórico casi seguro sufre un proceso de tugurización o abandono.

¿Qué se protege y en qué grado?

Se ha señalado anteriormente que el manejo de los cascos históricos no puede ser encarado sólo desde la protección de sus monumentos y sitios,

¹ Arquitecto Jorge Enrique, Hardoy, quien fue director durante muchos años del Centro de Estudios Urbanos y Regionales, señalaba: "...el centro histórico se transforma en un condensador de muchas de sus tensiones sociales, económicas y culturales, y todas las acciones que se planifiquen para resolver esta situación tendrán que vencer muchos más obstáculos para su implementación que los previstos para cualquier otro barrio de la ciudad".

sino que se requiere una visión que aborde las múltiples variables sociales, económicas, urbanas, culturales. Aún en este marco es necesaria la definición de los elementos que merecen una protección especial, sea de carácter físico, social o de cualquier índole.

a) Aspectos físicos

Puede ser protegido un sector del tejido urbano, un edificio o un elemento del mismo. Es sumamente importante estudiar la tipología predominante del lugar para contextualizar la valoración y analizar sus potencialidades. En la clasificación del patrimonio construido se ha avanzado muchísimo. Existen numerosas experiencias de identificación y jerarquización para establecer la catalogación. En general, las innumerables variantes existentes apuntan a generar un mecanismo que facilite la respuesta sobre qué proteger y en qué grado.

Sobre la catalogación, tanto de edificios como de los espacios públicos, cabe mencionar, sin ánimo de ser exhaustiva, algunas de las condiciones que deberían cumplirse: que sea clara, sistemática, repetible; que se expliciten las variables; que contenga información operativa; que sea legitimada por la vía legal y el consenso; que diferencie lo esencial de lo accesorio; que contenga mecanismos de actualización y que defina las distintas jerarquías de los bienes a catalogar.

A partir de estos niveles de protección se pautarán los grados de intervención permitidos o aceptados. Pero esto es sólo una parte. También habrá que establecer un mecanismo de protección general para el resto del área a fin de que el proceso de renovación, si lo hay, pueda acompañar lo que se quiere proteger.

b) Usos

Nos referimos no sólo a las actividades parcelarias, también a los usos, costumbres, tradiciones, etc. y todos los elementos que contribuyen a darle identidad y pertenencia.

En las parcelas se debe permitir o estimular la localización de las actividades que se adecuan a la tipología de los edificios o a la naturaleza del

funcionamiento del área que se está trabajando. Ninguna protección es eficaz si no considera los usos que se despliegan sobre el patrimonio. No se puede simplemente normar como en el resto de la ciudad, a través de la tipificación del grado de molestia. En algunos casos, aunque sean usos tradicionales, si son perjudiciales para la calidad de vida de la población, deben ser desalentados. Las tradiciones, usos y costumbres implican la forma de utilizar esos espacios y los profundos significados que conllevan, lo que requiere entenderlos para intervenir.

c) La población

También merecen una protección especial los habitantes del área. Tal como se señalaba en una oportunidad, es sorprendente que en ciudades declaradas Patrimonio de la Humanidad, la población que vivía y vive en condiciones de baja calidad ambiental no reciba ni siquiera un porcentaje de la ayuda que merecen sus edificios. Pareciera que en esta concepción lo construido es insustituible, la población, no.

No hay, entonces, verdaderos planes de protección del patrimonio si no están contemplados sus usos y su gente. No hay un adecuado manejo si, simultáneamente, no se trabaja para mantener la identidad del Casco Histórico y se intenta resolver el conflicto de sus habitantes, sus problemas, su calidad de vida. Recién cuando la ayuda llega al usuario adquiere sentido la tarea de protección.

En síntesis ¿Cuál es el límite de lo que se debe proteger, sean edificios, usos o costumbres?. Cuando alguna de las necesidades básicas del hombre no se satisfacen, lo que se debe lograr son diversas formas de satisfacerlo.

Punto de partida para proteger

Definir a qué segmento social y a qué usos y, por lo tanto, a qué usuarios nos estamos dirigiendo, es una de las definiciones que marca el rumbo de la propuesta. En general, propiciar la heterogeneidad social y la diversidad de usos, asegura evitar los peligros de altos niveles de especialización, que devienen en la subutilización urbana y provocan fragilidad en el sistema o el surgimien-

to de espacios urbanos artificiosos y carentes, a los que se les ha despojado de su vitalidad original. En suma se trata de apuntar a un horizonte plural y equilibrado que garantice una convivencia armónica en estas áreas.

Plantear un proceso de protección implica diseñar estrategias contemplando las distintas condicionantes de la comunidad. En este marco debe estudiarse el campo a operar, sus potencialidades, necesidades, problemas y causalidades. A partir de estos resultados, se impone la elaboración de la propuesta

Es necesario reconocer que el objeto de estudio ha cambiado, se ha complejizado y que el Estado benefactor ha desaparecido y está evolucionando el nuevo rol: el Estado gestor. Los planes, por ende, deben responder a criterios novedosos y eficientes, con algunos mecanismos de autofinanciación. El objetivo es la conservación sustentable: inversiones recuperables, las que luego de su utilización derivarán en su propio mantenimiento.

Diseño de estrategias

Para proteger el patrimonio urbano se deben diseñar estrategias que articulen la normativa, acciones directas del Estado y el apoyo a los actores involucrados. El plan debe elaborar una propuesta alcanzable, que posea un abanico de instrumentos que conformen un sistema. Deberá atacar distintos frentes de conflictos y contar con la flexibilidad necesaria para poder actuar ante una eventual aparición de problemas.

El Estado puede implementar diferentes instrumentos, los denominados *pasivos*, que sirven para orientar acciones de los particulares y del mismo Estado. Se trata de un cuerpo normativo que debe formularse con un criterio que no se apoye en el castigo a los poseedores de un bien patrimonial, sino como estímulo para su mantenimiento y protección. Los instrumentos *activos*, consisten en programas de actuación directa del Estado. Finalmente los instrumentos *mixtos* donde, por medio de incentivos se estimula el accionar de los particulares.

Por otro lado están los instrumentos que deben ser elegidos o priorizados en función de los problemas detectados. Su instrumentación debiera alcanzar la causalidad del problema y no revertir síntomas, como un

mero paliativo. Todos estos instrumentos articulados deben conformar un sistema coherente en el manejo que evite la actuación caótica, con derroche de recursos.

Plan de manejo del casco histórico de Buenos Aires

Marco urbano

Buenos Aires es el corazón de un área metropolitana de 13 millones de habitantes, cabeza de un sistema urbano macrocefálico. Posee una fuerte estructura radiocéntrica, con grandes espacios que permanecen sin uso o subocupados en su periferia, y un centro altamente concentrado y congestionado. Si bien el proceso de suburbanización y de fortalecimiento de centros secundarios tiene manifestaciones significativas, la histórica centralidad se ve alimentada por fuertes procesos de inversión que permiten prever su consolidación.

Buenos Aires tiene variados e importantes conflictos. Tal vez el más significativo es el desigual desarrollo de calidad urbana entre la zona norte y la postergada zona sur de la ciudad, situación que se fue conformando tanto en la iniciativa privada como en la política urbana global que reforzaron dichas desigualdades.

El área central, en el caso de la Ciudad, pese a los variados problemas que presenta, muestra una vitalidad indiscutible. En este núcleo se inscribe el centro administrativo y financiero, el eje cívico con su altísimo valor simbólico y escenario de significativos hechos políticos y sociales y el Casco Histórico con una fuerte identidad que nos da la referencia tangible de nuestro pasado colonial.

El Programa San Telmo-Montserrat contempló la parte más vulnerable y degradada del área central. Estos dos barrios tienen un enorme potencial, no solamente por su localización privilegiada dentro de lo que es el conglomerado urbano, sino también porque contienen al Casco Histórico y al Eje Cívico, articulados por la Plaza de Mayo, la que funciona como un formidable pivot entre ambos sectores, constituyendo un nodo espacial y simbólico de gran envergadura.

El área posee un fuerte valor patrimonial, con un alto perfil institucional, cultural y turístico. Estas características la convierten en una pieza de carácter estratégico. Por sus problemas y potencialidades se convierte en un interesante desafío a encarar, por lo que el Gobierno de la Ciudad propone un Plan que contempla la multiplicidad de sus aspectos, considerando que las acciones que se realizan en él no sólo benefician al sector en cuestión y a las áreas sur y central, sino también a la Ciudad en general.

El sector y su entorno

Los barrios de Montserrat y San Telmo, integran la postergada área sur. El sector goza de algunos beneficios de la centralidad pero también se ve afectado por muchos de sus inconvenientes. Las áreas cuya influencia es decisiva para el sector en estudio son la City, Constitución y el Puerto.

- La City es pivot de los ejes de crecimiento más dinámicos (área norte y oeste) con el área sur, presionando en el proceso de terciarización.
- Constitución es un centro de transferencia de máxima relevancia por la diversidad de medios, multiplicidad de canales y masiva concurrencia de pasajeros.
- El Puerto, cuyo rol consistió en ser la puerta del intercambio comercial de Argentina, mutó y el sector de Puerto Madero permaneció inactivo por un largo período. Actualmente está siendo reconvertido a otros usos y para ello se realizó una de las inversiones público-privadas más importantes a nivel urbano en el último período.

Para caracterizar el escenario futuro se tuvo en cuenta la evolución urbana en su conjunto y principalmente el entorno del Casco Histórico. En base a eso se formularon las siguientes hipótesis:

- El actual desarrollo de Puerto Madero genera una oferta de stock físico y de suelo para usos terciarios de niveles medio y alto que disminu-

ye la presión de la terciarización generada por la City. Su transformación en un área multifuncional de carácter metropolitano desplazará, en alguna medida, el eje de la ciudad en su dicotomía norte-sur, potenciando el sector urbano lindero al proyecto.

- El cambio de normativa sobre el eje de la Avenida 9 de Julio captó parte de la expansión de la City, especialmente administrativa de pequeña escala.
- La recuperación de la Costanera Sur y de la Reserva Ecológica, con el mejoramiento de su accesibilidad, ofrece al área de estudio espacios de recreación.
- La ejecución del centro de trasbordo del área de Constitución tiende a revertir las condiciones de degradación de su entorno.
- En el barrio de La Boca se resolvió el problema de inundabilidad y actualmente se intentan resolver los problemas residenciales y de degradación progresiva del área. Por tratarse de dos barrios cercanos al casco histórico, el mejoramiento de sus condiciones beneficiará a todo el sector.

En función de todo lo expuesto, la evolución del conjunto permite vislumbrar que San Telmo-Montserrat se consolidará como un área con un rol importante, con un mix particular de actividades administrativas, con un fuerte potencial residencial y turístico, insertándose como una cuña entre los ejes de Avenida 9 de Julio y Puerto Madero.

Marco institucional

El Plan de Manejo de Casco Histórico nació como Unidad Ejecutora: Programa San Telmo y Montserrat en la Secretaría de Planeamiento Urbano. (Convenio PNUD-Secretaría de Planeamiento Urbano). En el año 2000 se crea la Subsecretaría de Patrimonio Cultural del Gobierno de la

Ciudad de Buenos Aires y la Dirección General Casco Histórico como órgano específico para su manejo.

Características del casco histórico

En los barrios de Montserrat y San Telmo, se puede apreciar, tanto en la traza urbana como en las calles, plazas y edificios, una fuerte presencia de la historia de la ciudad. Por sus dimensiones, por la calidad de sus espacios públicos y de sus edificios y por haber sido el marco cultural de importantes acontecimientos del pasado, es que este Casco Histórico alcanza un nivel excepcional, trascendiendo el nivel local para alcanzar escala nacional. Este notable agrupamiento de edificios, en su gran mayoría de los siglos XIX y XX, constituye una valiosa base física para la recuperación de la memoria urbana y de la autoidentificación de sus propios habitantes.

La situación actual puede sintetizarse con la identificación de dos aspectos críticos, agudizados por su estratégica ubicación urbana en la que se dirime una fuerte disputa social: un stock edilicio de alto valor histórico-patrimonial, y un tejido social que presenta signos de conflicto.

Plan de manejo

Las condiciones al momento del diseño del Plan fueron: pocos recursos económicos y humanos, legislación endeble y fragmentaria, presiones del mercado, falta de control, discontinuidad de los planes, escasa conciencia en general.

Para realizar una protección efectiva no existe una sola medida, sino un conjunto de instrumentos o mecanismos complementarios. En función de esto se elaboró un Plan de Manejo, con especial énfasis en la protección y revitalización de los valores histórico-patrimoniales, por considerar a éste un enfoque adecuado para resolver problemas complejos tal como lo es el Casco Histórico, que oriente la totalidad del proceso operativo, tanto el de la actividad privada como el de la política pública.

Objetivos

a) General

Mejorar la calidad de vida de los habitantes, recuperando un área que presentaba signos de degradación y contemplando la protección de su patrimonio edilicio. Este plan tiene dos etapas:

- Primera etapa: el casco histórico propiamente dicho.
- Segunda etapa: el entorno y sus conexiones estructurales, posibilitando una operación más abarcativa y completa.

b) Específicos

- Mantener los rasgos de identidad del sector, teniendo en cuenta su trama, tipología y morfología, del espacio público y de los edificios, que lo sustentan y le dan un carácter particular.
- Optimizar las relaciones internas del tejido social, afirmando la integración, mejorando la calidad de vida y protegiendo los usos que contribuyan a mantener la población en su propio hábitat.
- Revitalizar los usos, evitando la subutilización del stock físico, impulsando las actividades a través de la inversión pública, con efectos multiplicadores sobre la inversión privada.

Estrategia

El Plan de Manejo fija las siguientes estrategias:

- Intervenciones en el medio físico: se buscó poner en valor todo el recurso patrimonial.
- Revitalización de actividades: se identificó subáreas, donde coinciden problemas y oportunidades de intervención.

- Se reconoció la vocación de algunas subáreas que fueron positivas.
- Se propició la mixtura de uso, se preservaron algunas actividades vulnerables y se acotaron las actividades invasoras y conflictivas.
- Se priorizó la revitalización de las áreas subutilizadas.
- Se propició el uso residencial de toda el área.

c) Sostenibilidad del Plan: se articuló capacitación, empleo y recursos

Aspectos estructurales

El plan posee dos aspectos estructurales interdependientes:

a) Normativa urbanística

Es el sostén legal del plan y define los instrumentos pasivos de protección del patrimonio. La formulación de la norma se apoyó en:

- Explicitar y calificar el patrimonio urbano-arquitectónico del barrio. Hoy el casco histórico posee más de 900 edificios catalogados.
- Definir con claridad las intervenciones posibles según el nivel de catalogación.
- Formular normas para la obra nueva que acompañen a la tipología-morfología existente.
- Formular normas para el espacio público, ya que se trata de un área de Protección Patrimonial.

Con el objeto de estimular la protección de los edificios catalogados se propuso una serie de incentivos. Entre los más importantes se pueden mencionar:

- Desgravación tributaria, contemplando la inversión realizada en los inmuebles.
- Asesoramiento técnico gratuito.

- Generación de un Fondo Especial para Rehabilitación de Edificios Patrimoniales, destinado a otorgar líneas de créditos blandos con el fin de posibilitar las intervenciones necesarias en ellos.²

La Ordenanza que instituyó la normativa para este sector urbano fue aprobada por el Consejo Deliberante el 3 de diciembre de 1991.

b) Propuesta urbana

Esta propuesta es un esqueleto conformado por distintos circuitos donde se articulan los diferentes subprogramas de actuación que se desarrollan en el área, y que, junto con sus objetivos, se enuncian a continuación:

- Programa concientización y divulgación del patrimonio

Una prioridad fue instalar la protección y el cuidado del Casco Histórico en la agenda pública. Para eso, se establecieron canales informativos para la población en general y los vecinos en particular. Siendo el objetivo concientizar, sensibilizar y difundir la importancia del patrimonio, su valoración y cuidado, se trabajó involucrando a toda la ciudadanía como elemento fundamental para la formulación de las acciones: sólo así es posible evitar y prevenir su destrucción, la pérdida del patrimonio que hace a la historia de la ciudad y de su gente, para no privar a las generaciones futuras de la posibilidad de desarrollar y fortalecer una identidad colectiva y un sentido de pertenencia con el espacio que habitan.

Cabe señalar como ejemplo: tres Jornadas Internacionales sobre Cascos Históricos, siete ciclos de charlas; el trabajo en coordinación con el sistema educativo en sus diferentes niveles; excursiones fotográficas; los talleres participativos con vecinos, inversores, agentes turísticos, profesionales de distintos sectores; variado material de difusión realizado en diferentes soportes, cartillas, mapas, libros que describen; la señalización de edificios patrimoniales, entre otras acciones que empiezan a dar frutos

² No se pudo implementar.

visibles a través de un cambio en la actitud ciudadana y un interés renovado en la protección y el cuidado de los bienes culturales.

- Programa de consolidación residencial.

Para contrarrestar el decrecimiento poblacional que se ha producido en el Casco Histórico y su entorno, resultado de la pérdida de su poder de atracción para la actividad residencial y del avance de actividades terciarias dada su proximidad a la city porteña, se vienen llevando a cabo una serie de acciones que priorizan la radicación residencial y la vitalidad del sector. La vivienda garantiza la permanencia, y por lo tanto es prioritario fortalecer la actividad en el área, mejorando las condiciones de habitabilidad de la población con menores niveles de ingresos para incentivar la radicación de nuevos residentes. Al mismo tiempo se han desarrollado acciones que contribuyen a mantener la población en su propio hábitat afirmando su integración, tales como: un sistema de préstamos hipotecarios del Banco Ciudad para acceder a la vivienda propia; la rehabilitación de viviendas catalogadas; asesoramiento a los vecinos para orientar sus acciones de rehabilitación y mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y facilitando el acceso a los recursos. Todo ello sin descuidar una política de integración poblacional que permite afirmar a la gente en su propio hábitat, volviendo amigable el territorio y generando lazos con la zona que se oponen a la migración a otros barrios.

- Programa de conservación y puesta en valor de edificios patrimoniales.

La protección del patrimonio construido ha permitido que los bienes patrimoniales no se pierdan o deprecien a través del tiempo. Por eso resultó fundamental el desarrollo de una política de protección de patrimonio que permita mantener la identidad cultural y promover la necesidad de recuperar adecuadamente los bienes culturales. Esta tarea se ha llevado adelante a través del asesoramiento de las obras de los particulares, así como mediante acciones directas en edificios públicos y privados.

Las intervenciones realizadas han permitido evitar el avance de los procesos de deterioro que trae aparejado el paso del tiempo, las malas

condiciones de uso y las obras inadecuadas. El trabajo continuo y sistemático –hemos comprobado– arroja resultados contundentes: genera un compromiso en la comunidad residente y usuaria, alienta una política de mantenimiento de las construcciones patrimoniales, controla el deterioro y favorece la sostenibilidad a partir de la participación efectiva de todos los actores involucrados. En ese marco, algunas de las obras implementadas incluyen: el otorgamiento por primera vez de subsidios a los vecinos para poner en valor sus edificios; el asesoramiento para la recuperación de sus fachadas y la recuperación de edificios del Gobierno de la Ciudad: Casa de la Cultura, Museos de la Ciudad, Casa Isaac Fernández Blanco, Enseñanza Artística, entre otras.

- Programa de mejora ambiental del espacio urbano.

Consiste un plan de mejoramiento de la calidad paisajística y ambiental del espacio urbano, tratando de resolver aspectos críticos como falta de espacios verdes, degradación ambiental o espacios subutilizados; promover un uso social pleno del espacio y mejorar y ampliar la oferta de espacios públicos. Las intervenciones realizadas en espacios verdes, veredas y espacios remanentes permitieron mantener un diseño que las identifica, con características propias del sector urbano, iluminación, mobiliario urbano y forestación. Uno de los lineamientos fundamentales de este programa planteó un circuito recorrible desde la Plaza de Mayo hasta el Parque Lezama, los dos puntos fundacionales de la Ciudad, relacionando situaciones espaciales valiosas y generando una percepción integral del conjunto y de sus partes. Así se identifica los elementos de mayor significación que lo componen y se estimula su uso social pleno. Ejemplos de este programa son: intervenciones en cuatro espacios verdes (Alfonso Castela, Plaza Joaquín Anchorena, Plazoleta Av Garay, Plaza Montserrat); intervención en veredas y espacios remanentes, así como trabajos de iluminación, mobiliario urbano y forestación a lo largo de 70 cuadras, correspondientes a seis circuitos diferentes (Balcarce-Chile, Dorrego, Lezama, Montserrat, Institucional y Avenida de Mayo) que componen el área.

- Programa de equipamiento comunitario.

El programa se ocupó del fortalecimiento de los equipamientos comunitarios, como un medio para disminuir las inequidades sociales, mejorando las condiciones de la población residente. Se ha optimizado la oferta de equipamiento reconociendo la complejidad del tejido social y sus identidades culturales. Como complemento de la actividad residencial, el equipamiento social facilita el acceso a los servicios que hacen a una adecuada calidad de vida. Al mejorar y ampliar las condiciones en que se brindan los servicios comunitarios se potencia la atracción residencial y se refuerza la identidad barrial. La heterogeneidad social del área, con presencia de población de escasos ingresos, desempleados y subocupados hace que la oferta de equipamiento sea necesaria para lograr compensar su situación deficitaria y para permitir una mayor integración social. Para esto se trabajó en la consolidación, restauración y creación de equipamientos como es el caso del Centro Cultural Plaza Defensa, un Patio de Deportes y Jardín N°1 de jornada completa.

- Programa de promoción de las actividades.

El casco histórico es un espacio de interacción entre la identidad nacional y la porteñidad, expresada a través de las actividades vinculadas a la cultura del tango, los bares, los cafés y la diversidad cultural que lo habita. Sin embargo, se necesitaba fortalecer y promover nuevas actividades que garantizaran la utilización plena de edificios y espacios urbanos, como forma de evitar el decaimiento, la degradación y la pérdida de valor para la población.

Se plantearon estrategias para paliar los problemas de subocupación de stock edilicio detectados, mediante la optimización de actividades que actualmente se desarrollan en el área. Se incentivó la localización de actividades económicas y culturales y el uso intensivo de edificios, promoviendo la exposición e intercambio de experiencias relacionadas con las artes, los oficios y la preservación y cuidado del patrimonio, con ejemplos significativos en la realización del Espacio de artes y oficios, el reposicionamiento hotelero, la revitalización de la calle Alsina, la localización en el área de distintas ediciones de Estudio Abierto, entre otras actividades.

- Programa Escuela Taller

El Programa de la Escuela Taller se ha propuesto promover la formación de mano de obra artesanal y está destinado a generar una completa formación en oficios en sectores sociales desprotegidos. La inserción laboral se ha logrado dinamizar y adelantar a través de la realización de prácticas de obra realizadas en edificios y en sectores relevantes del área. El aporte de la Escuela a la conservación del patrimonio repercute directamente dentro del circuito económico. Los alumnos han colaborado en la restauración del Casal de Catalunya, la Casa Museo Fernández Blanco, la Casa de la Cultura, el Convento de San Francisco y la Confitería La Ideal. Cabe destacar el 2º premio a Mejor Obra que involucra el patrimonio edificado, otorgado en el año 2003 por la Sociedad Central de Arquitectos.

A estas actuaciones se le suman obras ejecutadas por otras dependencias del ministerio o de otras áreas del gobierno en forma conjunta, tales como la puesta en valor del Museo de Arte Moderno, Plaza Congreso, Avenida de Mayo, etc, que se insertan territorialmente en el sector y logran potenciarse mutuamente.

Modo de gestión

El Plan de Manejo plantea una nueva forma de gestión, articulando los distintos actores que tienen injerencia en el sector. Se trabaja a partir de:

- a) Comisión Técnica: Entre las distintas reparticiones del gobierno de la ciudad considerando que los esfuerzos de las distintas reparticiones deben sumarse, articuladamente, en la resolución de los problemas urbanos. Se trata de un vínculo permanente.
- b) Comisiones Especiales: Articula con áreas de la Ciudad y otras organizaciones públicas o privadas para el tratamiento de temas específicos. Se trabaja hasta la solución del tema.

Dos son los objetivos prioritarios: el de realizar análisis abarcativos y rigurosos y el de poner en funcionamiento una alternativa de trabajo que aporte los beneficios del enfoque sistémico e incremente la calidad de los logros. También se considera vital la articulación entre la población local, representada por diversos actores, y el Gobierno para encarar los problemas del área.

Conclusiones

La puesta en funcionamiento del Plan de Manejo, poseer un órgano de aplicación específico y la aplicación de una política sostenida a través de un período de tiempo prolongado, han logrado presentar hoy un panorama alentador. Se percibe que el área ha mantenido a gran parte de su población original, su heterogeneidad y sus costumbres barriales. Se observa un crecimiento en la vitalidad en el casco histórico de la ciudad, que no se produce de manera homogénea, sino a través de un empuje mayor y sostenido en determinadas áreas, que se espera que influyan en el conjunto. En este sentido hay algunos indicadores relevados que apuntalan esta hipótesis, a partir de análisis realizados desde la Subsecretaría de Patrimonio Cultural del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en los últimos años: las obras en espacio urbano implementadas han generado una mejora ambiental que se ve reflejada en el incremento en un valor del suelo que va desde el 15% al 45%, dependiendo del sector del que se trate; la implementación de las estrategias y acciones antes expuestas han dado como resultado un fuerte incremento en las actividades comerciales y de servicios en todo el área, registrándose incrementos en la cantidad de locales que van 15% al 35%. Algunas actividades, incluso, como el rubro gastronómico o la venta de antigüedades alcanzan valores de incremento entre un 40% y un 60%.

Por otro lado, se puede advertir que el capital patrimonial no sólo se ha mantenido sino que se puso en valor, alcanzando importantes niveles de concientización en la población. Un dato que da cuenta de un cambio de actitud sobre los bienes patrimoniales está dado por los datos que arroja una encuesta electrónica realizada en el año 2005, donde de 26.257

personas que votaron, los dos barrios más elegidos para recomendar al turismo han sido Recoleta (con un 32.1 por ciento de los votos) y San Telmo (con un 27,9 por ciento). El proceso se desarrolla con la velocidad e integralidad de un círculo virtuoso, en el que las intervenciones del Estado suscitan cambios actitudinales en la población, el comercio, el turismo; y estas variaciones en la conducta colectiva modifican hábitos empresarios, alientan la inversión, y favorecen la residencialidad.

Se advierte que el barrio de San Telmo evidenció un reposicionamiento a nivel urbano definiendo claramente su perfil. Esto se debe a que fue el sector del casco histórico que mayor vitalidad adquirió, logrando una muy buena conjunción entre stock edilicio de valor patrimonial, actividad residencial, cultural y comercial consolidada o en expansión. En el caso del sector institucional y de Avenida de Mayo, aún deben crecer en cuanto a su actividad residencial y cultural para consolidar una vitalidad mayor en diferentes horarios y días de la semana, pero se ha incrementado hasta el momento su valor patrimonial gracias a su gran potencial y al accionar continuo en este sentido por parte del Estado.

Se puede advertir que aún subsisten algunas áreas sobre las que hay que fortalecer el estímulo para la localización de actividades, que diversifique el perfil de usos que hoy poseen y que le confieran menor fragilidad respecto de los posibles cambios que se dan a lo largo del tiempo. Es el caso del sector adyacente a Avenida de Mayo, con un gran potencial que aún debe desarrollarse. Pero, en líneas generales, hay que destacar que algunos sectores del Casco Histórico se posicionan muy bien respecto de lo que ofrece la ciudad en su conjunto y los barrios que comparten el mercado, situación verificable en la calidad de oferta en relación al costo, con una excelente accesibilidad. El impacto de la aplicación del Plan de Manejo es positivo, y se debe a un accionar planificado para lograr su recuperación, su vitalidad y también su sostenibilidad, manteniendo su esencia, su población, su identidad.

II.
**Hábitat popular e inclusión social:
políticas y derechos**

Política de vivienda e inclusión social en Brasil: revisión histórica y nuevas perspectivas en el gobierno de Lula

Nabil Bonduki*

Resumen

El presente trabajo busca esbozar una breve historia de la forma en que los gobiernos brasileños anteriores, destacando el gobierno Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), diseñaron la intervención del Estado frente al problema de la vivienda.

Posteriormente, se presenta el *Projeto Moradia* (PM), formulado por el *Instituto Cidadania*, Organización No Gubernamental dirigida por Lula y que, con el apoyo de especialistas de diferentes áreas, desarrolló una serie de propuestas para el país durante el largo período en que el presidente se preparó para gobernar (1990-2002).

En la última parte, se tratan las condiciones concretas enfrentadas por el nuevo gobierno, sobre todo en lo que se refiere a la política macro-económica, mucho más dura y ortodoxa de lo previsto, y las iniciativas tomadas para poner en práctica su programa urbanístico y habitacional, donde se destaca la creación del *Ministério das Cidades y del Conselho Nacional das Cidades* y, más recientemente, la ampliación de los recursos y de las fuentes de financiamiento y subsidios. La intención es mostrar los obstáculos y desafíos de orden financiero, institucional y urbanístico que necesitan ser superados para que los objetivos diseñados en el *Projeto Moradia* puedan alcanzarse.

Palabras clave: política de vivienda, inclusión social, Brasil, Lula, *Projeto Moradia*.

* Nabil Bonduki es arquitecto y profesor de planeamiento urbano en la Universidade de São Paulo. Fue Superintendente de Habitação Popular (1989-92) del municipio de São Paulo, Vereador (Consejal) en la Câmara Municipal de São Paulo (2001/4) y uno de los coordinadores del Projeto Moradia y de la consultoría de la Política y del Plan Nacional de Vivienda.

Presentación

Para trazar un perfil que permita comprender el desafío que el actual gobierno enfrenta, esbozaremos, inicialmente, una breve historia de la forma en que los gobiernos brasileños anteriores, destacando el gobierno Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), diseñaron la intervención del Estado que, hasta ahora, no consiguió generar resultados significativos para equilibrar el problema, que a lo largo de los años 1990 se agravó, y presentar un diagnóstico de la situación habitacional en el país, cuantificando la dimensión de las necesidades de vivienda y de urbanización de los asentamientos informales. También se expondrá, de forma sucinta, cómo el poder público municipal, en particular las ciudades gobernadas por el Partido de los Trabajadores (PT de Lula), se enfrentaron, durante los años 1990 al problema, desarrollando estrategias participativas y programas innovadores, que se convirtieron en referencias nacionales y fundamentaron la formulación del programa nacional.

En la segunda parte de este artículo, se presenta el *Projeto Moradia* (PM), formulado por el Instituto Ciudadanía, Organización No Gubernamental dirigida por Lula y que, con el apoyo de especialistas de diferentes áreas, desarrolló una serie de propuestas para el país durante el largo período en que el presidente se preparó para gobernar (1990-2002). Este Proyecto, realizado entre 1999 y 2000, escuchó a diferentes segmentos de la sociedad relacionados con la cuestión de la vivienda (movimientos populares, entidades empresariales y profesionales, universidades, centrales sindicales etc.), sintetizó un grande conjunto de propuestas dispersas y elaboró una estrategia para, en un plazo de 15 años, equilibrar el problema alrededor de una directriz establecida por Lula: “Un país con los recursos de los que dispone Brasil no puede admitir que millones de familias vivan en condiciones precarias de vivienda e infraestructura, como en favelas y cortiços”. El PM se convirtió en la base del programa electoral del futuro presidente para el área de vivienda y desarrollo urbanístico.

En la última parte, se tratan las condiciones concretas enfrentadas por el nuevo gobierno, sobre todo en lo que se refiere a la política macro-económica, mucho más dura y ortodoxa de lo previsto, y las iniciativas tomadas para poner en práctica su programa urbanístico y habitacional, donde

se destaca la creación del *Ministério das Cidades y del Conselho Nacional das Cidades* y, más recientemente, la ampliación de los recursos y de las fuentes de financiamiento y subsidios. Buscaremos mostrar los obstáculos y desafíos de orden financiero, institucional y urbanístico que necesitan ser superados para que los objetivos diseñados en el Projeto Moradia puedan alcanzarse.

El presente artículo, elaborado en el momento en que la nueva política aún está en proceso de implementación, no dispone del necesario distanciamiento para hacer una evaluación de los resultados de la actuación del nuevo gobierno. Se trata, por lo tanto, de recuperar la trayectoria del proceso de formulación del programa de gobierno, identificar los avances ya obtenidos y apuntar los desafíos a enfrentar.

Antecedentes: política habitacional en Brasil: del Banco Nacional de la Vivienda (BNH) al gobierno de Fernando Enrique Cardoso (FHC)

El BNH, creado tras el golpe de 1964, fue una respuesta del gobierno militar a la fuerte crisis de vivienda presente en un país que se urbanizaba aceleradamente, buscando, por un lado, ganar apoyo entre las masas populares urbanas, segmento que era una de las principales bases de sustentación del populismo apartado del poder y, por otro, crear una política permanente de financiación capaz de estructurar con moldes capitalistas el sector de la construcción civil habitacional, objetivo que acabó por prevalecer.

La famosa frase ‘la vivienda propia hace de un trabajador un conservador que defiende el derecho de propiedad’—atribuida a Sandra Cavallanti—, primera presidente del BNH, expresa la preocupación de hacer de la política habitacional basada en la vivienda propia un instrumento de combate a las ideas comunistas y progresistas en el país, en tiempos de guerra fría y de intensa polarización política e ideológica en todo el continente. Pero fue el papel económico de esta política habitacional —que dinamizó la economía, a través de la generación de empleo y fortalecimiento del sector de la construcción civil—, que la transformó en uno de los elementos principales de la estrategia de los gobiernos militares.

A pesar de las críticas al BNH y al sistema por él preconizado, su importancia es indiscutible, pues este período (1964-1986) fue el único en que el país tuvo, de hecho, una Política Nacional de Vivienda. El *Sistema Financeiro de Habitação* (SFH) se estructura con abultados recursos generados por la creación, en 1967, del *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço* (FGTS), alimentado por el ahorro obligatorio de todos los asalariados brasileños, que vino a sumarse a los recursos del ahorro voluntario, que formó, el *Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo* (SBPE). Se define así, una estrategia clara para intervenir en la cuestión habitacional: estructura institucional de ámbito nacional, paralela a la administración directa, formado por el BNH y una red de agentes promotores y financieros (privados o estatales) capaces de posibilitar la implementación a gran escala de las actuaciones necesarias en el área habitacional y fuentes de recursos estables, permanentes e independientes de las oscilaciones políticas.

Así, no fue por casualidad que los resultados desde el punto de vista cuantitativo de las actuaciones desarrolladas por este sistema fueron muy significativos: en los veintidós años de funcionamiento del BNH, el *Sistema Financeiro da Habitação* (SFH) financió la construcción de 4,3 millones de unidades nuevas, de las cuales 2,4 lo fueron con recursos del FGTS, para el sector popular, y 1,9 millones con recursos del SBPE, para el mercado de vivienda para la clase media. Si consideramos el período hasta 2000, ya que el SFH continuó funcionando tras la extinción del BNH en 1986, fueron financiados cerca de 6,5 millones de unidades habitacionales. Además, fue considerable el papel del SFH en el saneamiento, destacando el *Plano Nacional de Saneamento* (Planasa), que fue decisivo en la extraordinaria expansión de las redes de agua y alcantarillado que tuvo lugar en las principales ciudades brasileñas. En el 2000, más del 90% de la población urbana estaba abastecida por redes de agua.

Aunque la producción habitacional ha sido significativa, estaba muy por debajo de las necesidades generadas por el acelerado proceso de urbanización que sucedió en Brasil en la segunda mitad del siglo XX. Entre 1950 y 2000, la población urbana brasileña que vive en ciudades de más de 20 mil habitantes creció de 11 millones a 125 millones. En el período de funcionamiento del BNH (1964-1986), se financiaron cerca del 25%

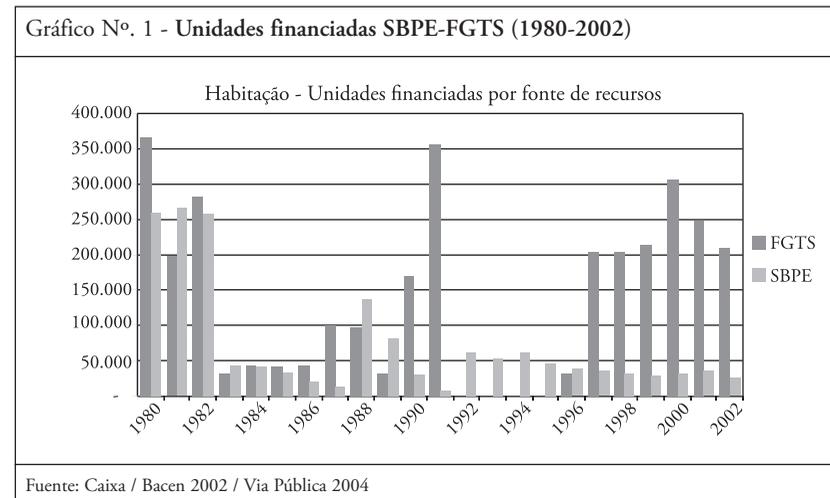
de las nuevas viviendas construidas en el país, porcentaje relevante, pero totalmente insuficiente para enfrentar el desafío de la urbanización brasileña.

No sería razonable exigir que el SFH pudiese financiar la construcción de unidades acabadas en la dimensión necesaria. Pero un análisis crítico muestra que uno de los grandes equívocos fue dirigir todos los recursos a la producción de vivienda en propiedad, construida por el sistema formal de construcción civil, sin tener estructuradas las actuaciones específicas para apoyar, desde el punto de vista técnico, financiero, urbano y administrativo, la producción de vivienda o urbanización por procesos alternativos, que incorporasen el esfuerzo propio y la capacidad organizativa de las comunidades. En consecuencia, tuvo lugar un intenso proceso de urbanización informal y salvaje, donde la gran mayoría de la población, sin ningún apoyo gubernamental, no tiene alternativa excepto auto-construir, en etapas, la vivienda propia en asentamientos urbanos precarios, como loteamientos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, alagados etc., en general distantes de las áreas urbanizadas y mal servidos de infraestructura y equipamientos sociales.

La estrategia implementada por el BNH benefició la construcción civil que puede contar con una fuente de financiación estable para la producción de unidades acabadas, pero contribuyó poco a enfrentar el problema que el órgano se proponía resolver. Los presupuestos de gestión adoptados por el BNH —típicos del régimen militar— eran rígidos y centralizados, impermeables a la incorporación de las prácticas desarrolladas por la población para enfrentar, a costes más bajos, el problema de la vivienda, pudiendo caracterizarse así: administración autoritaria; inexistencia de participación en la concepción de los programas y proyectos; falta de control social en la gestión de los recursos; adopción de la vivienda propia como única forma de acceso a la vivienda; ausencia de estrategias para incorporar a los procesos alternativos de producción de la vivienda, como la autoconstrucción, en los programas públicos. Además, no utilizando recursos presupuestarios, sin contar con ninguna fuente de subvenciones y adoptando criterios de financiación bancarios, el sistema excluyó partes significativas de la población de más bajos ingresos de la atención de la política habitacional.

Es necesario resaltar el desastre desde el punto de vista arquitectónico y urbanístico de la intervención realizada. De entre los errores practicados destaca la opción por grandes conjuntos en la periferia de las ciudades, lo que generó verdaderos barrios dormitorio; la desarticulación entre los proyectos habitacionales y la política urbanística y el absoluto desprecio por la calidad del proyecto, generando soluciones uniformizadas, únicas y sin ninguna preocupación con la calidad de la vivienda, con la inserción urbana y con el respeto al medio físico. Indiferente a la diversidad existente en un país de dimensiones continentales, el BNH no consideró las peculiaridades de cada región, no teniendo en cuenta aspectos culturales, ambientales y de contexto urbano, reproduciendo agotados modelos únicos.

La crisis del modelo económico implementado por el régimen militar, a partir del comienzo de los años ochenta, generó recesión, inflación, desempleo y reducción de los niveles salariales. Este proceso tuvo enorme repercusión en el SFH, con la reducción de su capacidad de inversión, generada por la retracción de los saldos del FGTS y del ahorro y fuerte aumento en la insolvencia, generado por un, cada vez mayor, desequilibrio entre el aumento de las prestaciones y la capacidad de pago de los mutualistas. A partir de 1983 es visible la disminución de las financiaciones tanto con recursos do FGTS como del SBPE (FIG. 1).



Se vivía el clima de la lucha por las elecciones directas para presidente y por la Constituyente, con grande movilización popular, y la oposición al BNH se insertaba en el combate a la dictadura. En este contexto, se organizó, por un lado, el movimiento de vivienda y de los Sin Tierra (urbana), que reunía a los que no conseguían tener acceso a una financiación de la vivienda propia y, por otro, el *Movimento Nacional dos Mutuários* que reunía mutualistas de bajos ingresos y clase media, incapaces de pagar la prestación de la soñada vivienda propia. Ambos criticaban el carácter financiero del SFH y pedían cambios.

La coyuntura creó un clima favorable para la exaltación de las críticas al BNH, que se articularon con la lucha por la democracia contra el régimen autoritario, al que la institución estaba profundamente asociada. Una reducción drástica del valor de las prestaciones, adoptado por el régimen para hacer frente a las críticas, generó un enorme agujero en el Sistema Financiero, con graves consecuencias futuras, sin amainar el tono de las críticas.

Con la terminación del régimen militar, en 1985, se esperaba que todo el SFH, incluido el BNH y sus agentes promotores públicos, las *Companhias de Habitação* (Cohab's), pasasen por una profunda reestructuración, en la perspectiva de la formulación de una nueva política habitacional para el país. Mientras, por conveniencia política del nuevo gobierno, el BNH fue extinguido en 1986 sin encontrar resistencias: se había convertido en una de las instituciones mas odiadas del país.

Con el fin del BNH, se perdió una estructura de carácter nacional que, bien o mal, había acumulado una enorme experiencia en el área, formado técnicos y financiado la mayor producción habitacional de la historia del país. La política de vivienda del régimen militar podía ser equivocada, como ya resaltamos, pero estaba articulada y era coherente. En la redemocratización, en vez de una transformación, tuvo lugar un vaciado de competencias y se puede decir que dejó de existir propiamente una política nacional de vivienda. Entre la extinción del BNH (1986) y la creación del Ministerio de las Ciudades, en el gobierno de Lula (2003), el sector del Gobierno Federal responsable de la gestión de la política de vivienda estaba subordinado a 7 ministerios o estructuras administrativas diferentes, caracterizando interrupciones y ausencia de estrategia para enfrentar el problema.

La *Caixa Econômica Federal* (Caixa) –un banco estatal de primera línea– se convirtió en el agente financiero del SFH, absorbiendo precariamente algunas de sus atribuciones, personal y acervo del ahora antiguo BNH. La regulación del crédito habitacional pasó al *Conselho Monetário Nacional*, convirtiéndose, definitivamente, en un instrumento de política monetaria, lo que llevó a un control más rígido del crédito, dificultando y limitando la producción habitacional. Decisiones políticas equivocadas y marcadas por sospechas de corrupción, como una liberación de contratos por encima de la capacidad del FGTS en el gobierno Collor en 1990, llevó a una paralización total de las financiaciones con recursos del FGTS entre 1991 y 1994.

Por otro lado, el agujero generado por la reducción de las prestaciones adoptadas por el régimen militar en el auge de la crisis de insolvencia de inicio de los años ochenta, llevó a una reducción de las aplicaciones en vivienda para recomponer los fondos del SFH. La financiación menguó, al mismo tiempo que los problemas de vivienda de la población urbana se hicieron dramáticos, agravado por el empobrecimiento que marcó las décadas de los ochenta y noventa.

En este marco, se intensificó la necesidad de una intervención gubernamental con recursos provenientes de otros orígenes y la asociación con la sociedad organizada. Para hacer frente a la situación, varios municipios y estados, además de la propia Unión lanzaron programas habitacionales financiados con fuentes alternativas, en particular recursos presupuestarios, adoptando principios diferentes a los adoptados anteriormente. Se abrió así una nueva fase en la política habitacional de Brasil, que se denominó de pós-BNH.

Esta fase se puede caracterizar como un período de transición, momento en que dejó de existir una estrategia nacional para enfrentar la cuestión de la vivienda, vacío que fue ocupado de forma fragmentaria, pero creativa, por Municipios y Estados. En particular los Municipios administrados por el PT, que ganan mayor relevancia en el ámbito de este artículo, pasaron a desarrollar programas habitacionales alternativos al modelo adoptado por el BNH, utilizando recursos presupuestarios, adoptando una perspectiva más social y utilizando prácticas tradicionales de la población más pobre, como la ayuda mutua. En algunos casos, como en

São Paulo, tiene lugar también una mejor inserción urbana y la elaboración de proyectos de mayor interés urbanístico.

Tiene lugar, así, una progresiva transferencia de responsabilidades hacia los estados y municipios, teniendo como marco la Constitución de 1988, que convirtió a la vivienda una competencia concurrente de los tres niveles de gobierno. El crecimiento de la movilización de los movimientos de vivienda aumentó la presión por una mayor participación de los municipios en la cuestión de la vivienda, pues la consolidación de la democracia convirtió al poder local en el principal interlocutor de las organizaciones populares y el responsable del equilibrio de las demandas sociales, al estar en contacto directo con los problemas de la población con carencias. Así, se acentuó la tendencia de descentralización de los programas habitacionales.

En este marco, emerge un amplio conjunto de experiencias municipales de vivienda de interés social realizadas a partir de la redemocratización del país. Tras el período de centralización y homogenización de la forma de intervención en la vivienda social, tiene lugar, en las esferas municipal y estadual, una fase de atomización de experiencias, de grande heterogeneidad, marcada por la diversidad de iniciativas, pero poco articulada como consecuencia de la ausencia de una política nacional.

En esta fase surgen, al lado de intervenciones tradicionales, programas que adoptan principios innovadores como el desarrollo sostenible, diversidad de tipologías, estímulo a los procesos participativos y autogestionados, asociaciones con la sociedad organizada, reconocimiento de la ciudad real, proyectos integrados y articulación con la política urbanística. Esta postura se diferenciaba claramente del modelo que orientó la actuación del BNH y con estas nuevas propuestas emergen programas alternativos, como la urbanización de las favelas y asentamientos precarios, construcción de viviendas nuevas por ayuda mutua y autogestión, apoyo a la autoconstrucción e intervenciones en cortiços y en viviendas en las áreas centrales.

Emerge, así, el embrión de una nueva postura de afrontamiento del problema habitacional adoptada por gestiones municipales de vanguardia, que se convertirán en referencias nacionales no sólo para el PT de Lula, sino para otros municipios y también para el propio gobierno federal que, a partir de 1995, pasa a ser administrado por el presidente FHC.

En 1995, tiene lugar una reanudación de la financiación de la vivienda y del saneamiento con base en los recursos del FGTS, después de varios años de paralización de la financiación, en un contexto de alteraciones significativas en la concepción vigente sobre política habitacional. Si, por un lado, es exagerado decir que se estructuró, de hecho, una política habitacional, los documentos elaborados por el gobierno muestran que los principios generales que presidirán la formulación de los programas son fundamentalmente diferentes de los que estuvieron en vigor en el período del BNH.

Principios como flexibilidad, descentralización, diversidad, reconocimiento de la ciudad real, entre otros, fueron adoptados como nuevos referenciales, al menos en la retórica, de manera compatible con el ambiente y el debate nacional e internacional que, de una forma bastante generalizada, pasó a rechazar los programas convencionales, basados en la financiación directa a la producción de grandes conjuntos habitacionales y en procesos centralizados de gestión.

En 1996, la Secretaria de Política Urbana, que pasó a ser la gestora del sector habitacional, divulgó el documento de la *Política Nacional de Habitação* (PNH), realizado en el contexto de la preparación para la 2ª Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - Habitat II. En este estaban incluidos nuevos programas que, al menos en su concepción, eran coherentes con una nueva visión, dejando de favorecer únicamente la financiación a la producción. De entre los programas generados durante el gobierno FHC y que continuaron existiendo en el primer año del gobierno Lula, se incluía, como principal alteración, la creación de programas de financiación dirigidos al beneficiario final, Carta de Crédito, individual y societaria, que pasó a absorber la mayor parte de los recursos del FGTS. Además de éste instituyó un Programa dirigido al poder público, focalizado a la urbanización de áreas precarias (Promoradia), que fue paralizado en 1998, cuando se prohibió la financiación al sector público y un programa dirigido al sector privado (Apoyo a la Producción), que tuvo un funcionamiento incorrecto. En 1999, fue producido el Programa de Arrendamiento Residencial (PAR), programa innovador dirigido a la producción de unidades nuevas para el arrendamiento que utiliza una mezcla de recursos formados por los procedentes del FGTS y otros de origen fiscal.

De entre las modalidades de utilización de la Carta de Crédito que consumió, entre 1995 y 2003, cerca del 85% de los recursos administrados por la Unión destinados a la vivienda, se destacan la financiación de material de construcción y la adquisición de inmuebles usados, además de la Carta de Crédito Asociativa, que se convirtió en una especie de válvula de escape para que el sector privado captara recursos del FGTS para la producción de viviendas acabadas.

Las alteraciones promovidas, aunque a primera vista pudiesen expresar una renovación en la forma de cómo la cuestión de la vivienda pasó a ser tratada por el gobierno federal, rompiendo la rígida concepción heredada de los tiempos del BNH, de hecho no lograron empujar una nueva política y acabarían por generar un conjunto de efectos perversos, desde el punto de vista social, económico y urbano. La financiación a la adquisición de inmuebles usados, que absorbió el 42% del total de recursos destinados a la vivienda (cerca de 9,3 mil millones), es un programa con escaso impacto, que no genera empleos ni actividad económica. El financiamiento al material de construcción, aunque tenga el mérito de apoyar al enorme conjunto de familias de baja renta que autoemprende la construcción de la vivienda propia y de generar una ayuda masiva (567.000 beneficiados en el período, la de mayor alcance cuantitativo), tiende a estimular la producción informal de la vivienda, agravando los problemas urbanos. Además del bajo valor de la financiación y la ausencia de asesoría técnica no permite que las familias beneficiadas alcancen condiciones adecuadas de habitabilidad.

De hecho, la preponderancia de estas modalidades de acceso al crédito está vinculada a la consolidación de una visión bancaria en la financiación habitacional, personificada en el papel central que pasó a tener la *Caixa Econômica Federal* como el único agente financiero que maneja los recursos destinados a la vivienda. Impulsada por la preocupación de evitar agujeros en los fondos destinados a la vivienda, sobre todo el FGTS, la Caixa pasó a favorecer la concesión de créditos en condiciones de mayor garantía y más fácil acompañamiento, lo que explica la preferencia por la financiación de inmuebles usados.

Por la misma razón de naturaleza financiera, la implementación de esos programas no significó una interferencia positiva en el combate al

déficit habitacional, en particular en los segmentos de baja renta. De una forma general, se puede decir que se mantuvo o incluso se acentuó una característica tradicional de las políticas habitacionales en Brasil, es decir, una atención favorecedora a las clases de renta media. Entre 1995 y 2003, el 78,84% del total de los recursos fueron destinados a familias con renta superior a 5 Salarios Mínimos (SM), sin embargo, sólo el 8,47% fueron destinados para la bajísima renta (hasta 3 SM) donde se concentra el 83,2% del déficit cuantitativo.

La constante inobservancia de las necesidades habitacionales efectivas se completa con las restricciones de orden macroeconómico que limitaron la financiación del sector público, en particular al Programa Promoradia. Las actuaciones de política macroeconómica, implementadas por el gobierno FHC, redundaron en una escalada que acabó por reducir el espacio de intervención de los agentes del sector público en la ejecución de las políticas de vivienda, sobre todo en lo que se refiere a la urbanización de áreas precarias, actuación que solamente puede ser realizada por el sector público. Las restricciones impuestas a la concesión de créditos a este sector, como contraparte al rodaje de deudas de Estados, Municipios y Distrito Federal, eliminaron la posibilidad de acceso a las operaciones de financiación en las áreas de saneamiento y vivienda con recursos procedentes del FGTS. De esta forma, el ajuste fiscal se consolidó como principal obstáculo a la realización de inversiones dirigidas a la urbanización y la producción de viviendas destinadas a la ayuda de los segmentos de más bajos ingresos, donde se concentra el grueso de las necesidades habitacionales del país.

El callejón sin salida y las limitaciones presentes en la actuación habitacional del gobierno FHC son extremadamente importantes para los objetivos de este artículo puesto que continuaron presentes al inicio del gobierno Lula, transformándose en desafíos difíciles de superarse para poner en práctica la política habitacional preconizada por el nuevo gobierno, de acuerdo con el propósito del PM. Sin embargo, antes de profundizar en el análisis de las propuestas de Lula, haremos un inciso para presentar un diagnóstico de la situación habitacional del país en vísperas de la toma de posesión de nuestro presidente.

No podríamos cerrar este breve relato sobre el gobierno FHC sin hacer referencia a la aprobación por el Congreso Nacional y promulgación pre-

sidencial del Estatuto de la Ciudad, en el 2001, después de 13 años de tramitación. Al reglamentar la Constitución y crear la posibilidad de hacer valer la función social de la propiedad, el Estatuto constituyó un marco importante que era parte de la propuesta original del PM, como un componente indispensable para el equilibrio de la cuestión habitacional en Brasil, como veremos adelante.

La situación habitacional y urbana en Brasil a la llegada del siglo XXI

En breves pinceladas, vamos sintetizar el marco del dramático problema habitacional brasileño en el período en que se formuló el PM. Con base en el Censo de 2000, la necesidad de nuevas viviendas en todo el país es de 6,6 millones, de las cuales 5,4 millones en las áreas urbanas y 1,2 millones en las áreas rurales. En números absolutos, la mayor parte de esas necesidades se concentra en los Estados del Sudeste (41%) y del Nordeste (32%), regiones que componen la mayoría de la población urbana del país y disponen de la mayor parte de los domicilios urbanos duraderos (Fig. 2), estando el 83,2% del déficit habitacional urbano concentrado en familias con una renta mensual de hasta tres salarios mínimos (SM) (US\$260).

Fig. N° 2 - Contrataciones del FGTS por Programas (Valor absoluto y %) - 1995/2003. (En millones de reales)

Programa / Modalidad	Valor Contratado (en millones de reales)	%	Número de contratos (en mil)	%
PAR	2.344	10,5	106	6,3
Pró-Vivienda	884	3,9	-	-
Apoyo a la producción	55	0,01	4	0,01
Carta de Crédito Asociativa	4.109	18,4	180	10,7
Carta de Crédito Individual	Adquisición de usado	9.284	523	
	Material de construcción	2.095	567	
Individual	Adquisición de nuevo	1.418	74	
	Otros	2.086	222	
	Sub-Total	14.883	1.386	82,7
Total	22.275	100,0	1.676	100,0

Fuente: Caixa / Instituto Via Pública. 2004

Fig. Nº. 3 - Contrataciones del FGTS. Programas por Tramos de Renta (en %) - 1995/2003

Programa	Hasta 3 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	+ 10 SM	Total
PAR	-	-	100%	-	100
Pró-Vivienda	100	-	-	-	100
Apoyo a la producción	-	-	-	100,0	100
Carta de Crédito Asociativa	1,9	13,9	34,5	49,7	100
Carta de Crédito Individual	6,2	15,1	50,1	28,6	100
Total	8,5	12,6	50,4	28,5	100

Fuente: Caixa / Instituto Via Pública 2004

Fig Nº. 4 - Distribución del déficit cuantitativo por tramos de renta. Zona urbana. Brasil 2000

Tramos de renta	Déficit en millones de unidades	%
hasta 3 SM	4.490	83,2%
de 3 a 5 SM	450	8,4%
de 5 a 10 SM	290	5,4%
por encima de 10 SM	110	2,0%
total	5.400	100,0%

Fuente: FJP, 2001. Obs: No incluye el déficit por depreciación

La permanencia de un elevado déficit habitacional concentrado en la baja renta tras décadas de política habitacional impulsada por el gobierno federal, evidencia el fracaso de los programas públicos y la incapacidad de los mecanismos de mercado para el enfrentamiento del problema. La situación, por otro lado, ha resaltado la absoluta necesidad de formular estrategias más eficaces para atender a los tramos de menor renta.

Una observación cuidadosa de la evolución de las necesidades habitacionales entre 1991 y 2000 muestra que la concentración del déficit en los tramos de menor renta se agravó en el período que, a grosso modo, corresponde al gobierno FHC. Las Figs. 5 y 6 muestran que, en este período, en el tramo de renta inferior a 2 SM el déficit creció un 40,9%, en el tramo superior a 5 SM tiene lugar una reducción del 26,5%.

Fig Nº. 5 - Déficit cuantitativo por tramos de renta. Comparativo 1991/2000, Brasil (urbano y rural) y Regiones Metropolitanas. No absoluto en mil y en %

Región	hasta 2 SM		de 2 a 5 SM				+ 5 SM				Total					
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000						
Brasil	2,966	55%	4.179	64%	1.564	29%	1.648	25%	844	16%	621	9%	5.374	100%	6.448	100%
Regiones Metropolitanas	712	51%	1.104	59%	404	29%	547	29%	286	20%	234	12%	1.402	100%	1.885	100%

Fuente: FJP, 2001

Fig. Nº. 6 - Crecimiento del déficit habitacional por tramos de renta. Brasil y Regiones Metropolitanas (1991/2000)

	Brasil	Regiones Metropolitanas
Hasta 2 SM	40,9%	55,1%
de 2 a 5 SM	5,4%	35,4%
+ 5 SM	-26,5%	-18,2%
Total	19,9%	34,4%

Fuente: FJP, 2001

Este fenómeno tiene lugar en el conjunto del país y en todas las regiones. En el Nordeste, la región más pobre del país, entre 1991 y 2000, el déficit en el tramo de renta por encima de 5 SM cayó del 7,2% hasta el 3,2% y, en términos absolutos, fue reducido a la mitad, en cuanto que sólo el 0,7% del déficit se concentra en el tramo superior a 10 SM.

Sería exagerado afirmar que la significativa reducción del déficit en el tramo superior a 5 SM, en el período de 1991/2000, fuese escasamente un impacto de la actuación gubernamental, una vez que el desempleo, el descenso de la renta de la población brasileña en la década de los noventa, contribuyó a desplazar el déficit a los tramos de renta más bajos. Sin embargo, la actuación habitacional del gobierno FHC contribuyó, ciertamente, a este fenómeno, una vez que la financiación para la obtención de la vivienda propia se concentró en los tramos de renta por encima de 5 SM, como, por ejemplo, en el Programa Carta de Crédito Individual, que, entre 1995 e 2002, destinó el 78% de los recursos a las familias situadas en este tramo.

Otro componente de las necesidades habitacionales es el llamado déficit cualitativo formado por viviendas que presentan deficiencias en el acceso a infraestructura o densificación excesiva. Se trata de familias que no necesitan, prioritariamente, una nueva vivienda, sino intervenciones para establecer condiciones dignas en su vivienda. Conforme puede observarse en la Fig. 7, es expresiva la cantidad de unidades habitacionales con algún tipo de carencia, predominando la ausencia de infraestructura, que implica al 28% del stock de viviendas del país (10,2 millones de unidades), no estando implantada la recogida de residuos domiciliaria en 5,4 millones de unidades.

Fig. N°. 7 - Déficit cualitativo en áreas urbanas, según tipo de inadecuación. Brasil y regiones, 2000 (en mil unidades)

Total de domicilios duraderos	Stock existente (área urbana)				
	Domicilios con deficiencias en la unidad o en la edificación		Domicilios con deficiencias urbanas, sanitarias o en la infraestructura		
	Domicilios con densificación excesiva	Inadecuación por depreciación	Carencia de infraestructura	Ausencia de unidad sanitaria en domicilios	Inadecuación fundiaria
36.646,3	2.025	837	10.261	1.467	1.509
100%	5,5%	2,2%	28,0%	4,0%	4,1%

Fuente: FJP, 2001. Obs: Los números referentes a cada categoría no pueden ser sumados, pues provocaría distorsiones de doble recuento, ya que una misma vivienda puede presentar diferentes tipos de deficiencia.

La dimensión de este problema muestra que la cuestión habitacional no puede ser equilibrada sólo con la oferta de nuevas unidades, como se hizo durante el período del régimen militar, requiriendo una actuación articulada con las políticas urbanísticas, fundiaria y de saneamiento, que sólo pueden ser implementadas por el poder público. Sin embargo, como vimos, desde 1998, por imposición de la política macroeconómica, la financiación del FGTS destinada al poder público fue paralizada, reduciendo la posibilidad de que los estados y municipios recibieran recursos de la Unión para enfrentar este tipo de deficiencias.

Otro aspecto que merece referencia en este breve diagnóstico se relaciona con los domicilios urbanos vacíos y depreciados. El Censo de 1991 registró 2,963 millones de domicilios particulares urbanos (9,36% del

stock total) como vacíos. De 1991 a 2000, el porcentaje de domicilios vacíos en las áreas urbanas creció, pasando a 4,580 millones (10,33%), con un crecimiento del 37%, conforme puede observarse en la FIG. 8. Se estima, también, que 836 669 unidades están depreciadas, revelando el crecimiento de un problema habitacional y urbano que es reciente y que deberá agravarse en los próximos años, ya que gran parte del stock de edificios urbanos en el país fue construido a partir de la década de los sesenta.

Los inmuebles vacíos y depreciados se localizan en lugares urbanizados y servidos de infraestructura, en general en las áreas centrales y consolidadas de las mayores ciudades revelando el dramatismo de una situación de inactividad en un país donde uno de cada 3,5 domicilios urbanos sufre la carencia de infraestructura.

Fig. N°. 8 - Crecimiento del stock total de domicilios y de los domicilios vacíos. Brasil, 1991-2000

	1991	2000	Crecimiento 1991-2000
Total de domicilios urbanos	27,1	37,3	37,6%
Total de domicilios rurales	7,5	7,5	0,0%
Stock Total	34,6	44,8	29,5%
Domicilios urbanos vacíos	2,9	4,5	55,2%
Domicilios rurales vacíos	1,4	1,5	7,1%
Total de domicilios vacíos	4,3	6,0	39,5%

Fuente: FJP, 2001

El problema de la inactividad del stock existente es más grave en las principales regiones metropolitanas del país, donde el déficit también es más acentuado. De los casi 6 millones de domicilios censados en la Región Metropolitana de São Paulo, 674.000 están vacíos, o sea 11,43% del total. En la Región Metropolitana de Belo Horizonte el valor de domicilios vacíos es del orden del 11,57%. La existencia de un número tan significativo de inmuebles vacíos genera, además de deterioro del edificio y del entorno, un grave problema urbano, con la despoblación de las áreas bien servidas de equipamientos y empleos, mientras la población va a albergarse en regiones desprovistas y distantes, multiplicando las necesidades de inversión pública. El fenómeno es visible: en São Paulo 55 de los

96 distritos de la ciudad, exactamente los más cualificados, perdieron población en la década de los noventa, mientras que en las áreas carentes de infraestructura y situadas en las zonas de protección ambiental el crecimiento demográfico fue intenso.

Si, por hipótesis, fuese posible utilizar ese número revelador de inmuebles vacíos para alojar familias necesitadas de vivienda, sería posible sanar 83% del déficit nacional de unidades urbanas, traspasando en algunas regiones metropolitanas el número de domicilios vacíos el déficit cuantitativo, como puede observarse en la FIG 9.

Fig. Nº. 9 - Domicilios vacíos y déficit cuantitativo. Regiones metropolitanas, 2000

Región metropolitana	Domicilios Vacíos Valores de 2000	Necesidades habitacionales urbanas 2000	Diferencia entre los domicilios vacíos y las necesidades habitacionales	% de domicilios vacíos en relación a las necesidades
São Paulo	674.847	565.879	108.968	119%
Belo Horizonte	178.934	152.623	26.311	117%
Fortaleza	102.966	155.728	-52.762	66%
Porto Alegre	98.343	112.053	-13.710	87%
Recife	97.829	186.608	-88.779	52%
Rio de Janeiro	419.653	388.319	31.334	108%
Salvador	114.295	142.653	-28.358	80%

Fuente: FJP (2001)

Mientras abundan unidades habitacionales vacías, la insuficiencia de suelo urbanizado a precios accesibles para la población de bajos ingresos es una de las cuestiones más importantes para el equilibrio del problema habitacional en Brasil. La inadecuación habitacional como puede ser verificada en la Fig 7, atañe a cerca de 1,5 millones de domicilios, dato oficial, que puede ser aún mucho más grande, frente al gran número de asentamientos irregulares existentes en las ciudades brasileñas. En Brasil, la polarización social y la segregación espacial se hicieron sentir fuertemente presentes al nivel del acceso al suelo. Bien es verdad que ese acceso limitado es uno de los principales mecanismos de exclusión social de las poblaciones de baja renta. La Fig 10 muestra que la irregularidad está presente en un gran número de municipios de Brasil, de todos los tamaños.

Fig. Nº. 10 - Porcentaje de municipios con asentamientos irregulares y en áreas de riesgo, según tramo de población. Brasil, 2000 (en %).

Población (en mil habitantes)	Municipios que poseen favelas y asentamientos precarios	Municipios que poseen vivienda en área de riesgo	Municipios que poseen loteamientos irregulares
Hasta 20	19,5	20,5	26,5
De 20 a 100	43,8	45,9	59,8
De 100 a 500	79,8	77,7	88,1
Más de 500	96,7	87,1	87,1
Media Brasil	27,6	28,7	43,9

Fuente: SNIU / Ministério das Cidades

El suelo urbanizado, provisto de servicios, equipamientos e infraestructura, se hizo cada vez más caro, desplazando a los que no tenían recursos a lugares cada vez más distantes, precarios y peligrosos y a la ocupación irregular. Este creciente proceso muestra la ausencia de una política fundiaria articulada con las políticas habitacional y urbanística, en los diferentes niveles de gobierno en Brasil. Hasta el gobierno Lula, esta política fue siempre relegada y no considerada como parte básica para el inicio de las intervenciones en vivienda de interés social. La aprobación del Estatuto de la Ciudad en el 2001, tras 13 años de debates en el Congreso Nacional, elaborando nuevos instrumentos urbanísticos para posibilitar la regularización fundiaria y hacer cumplir la función social de la propiedad, representó la más importante iniciativa para romper este ciclo. Sin embargo, la implementación del Estatuto depende de los municipios puesto que los instrumentos regulados sólo pueden ser utilizados si previstos en los planos directores, a ser elaborados por las prefeituras y aprobados por los legisladores municipales.

Una de las más importantes manifestaciones de las dificultades de acceso al suelo es el intenso proceso de formación de favelas y lotizaciones irregulares en el país. El crecimiento de favelas es uno de los grandes indicadores de la gravedad de la situación urbana en Brasil. Mientras que la población brasileña creció, en la última década, un 1,98% al año, la población que vivía en favelas creció a más de un 7%, según los datos del Censo, que excluyó las favelas con menos de 50 barracos, lo que deja

fuera un gran número de asentamientos. Brasil terminó el siglo XX con 3.905 favelas identificadas por el Censo, esparcidas por todo el país. Hubo un aumento del 22,5% desde el Censo de 1991, que presentaba 3.124. Este aumento ya es altamente alarmante, en términos porcentuales. Sin embargo, cabe resaltar que es más espantoso aún si consideramos que muchas de las favelas ya existentes, desde el Censo de 1991, mostraron un aumento demográfico interno, ya sea a través de la formación de nuevas construcciones, de la ampliación familiar o de la transformación de barra-cos en cortiços.

El número de unidades inadecuadas y de los asentamientos precarios e irregulares permite inferir el tamaño del problema habitacional en el país, pero no cuantifica, con razonable precisión, las viviendas producidas por el mercado informal. Para tener una idea de la relevancia de la ocupación informal e ilegal en Brasil, se sabe que de 1995 a 1999 fueron construidas 4,4 millones de viviendas en el país. De estas, sólo 700.000 fueron realmente construidas formalmente, esto es, fueron financiadas por el mercado legal privado o público en Brasil. El saldo restante, 3.700.000 fue levantado por iniciativa de la propia población, de excluidos del mercado formal.

Esos datos evidencian la ampliación de los territorios ilegales e irregulares en el país. De este porcentaje actual, el Estado de São Paulo, el más rico del país, presenta el mayor número de favelas, concentra casi el 40% de ese universo. De 1991 a 2000, el crecimiento del número de favelas en el Estado de São Paulo prácticamente acompañó al experimentado en el país, 22% (IBGE, 2000).

Esa tragedia permanente, al contrario de disminuir con las intervenciones del poder público, se ha agigantado. Las mayores ciudades brasileñas, en especial las metrópolis, pasaron a albergar del 20% al 50% de su población en favelas, crecimiento este que se dio en sólo 30 años. Durante ese período tiene lugar una intensa redistribución poblacional en Brasil, resultante de un progresivo vaciamiento rural, de un desplazamiento en dirección a la frontera agrícola como un continuo e intenso fenómeno de metropolización.

En 1970, sólo el 1% de la población de la ciudad de São Paulo vivía en favelas. En 2000, esa población pasó a nada menos que el 20%. La

población favelada de la ciudad de São Paulo suma 2.081.173 personas de un total de 10.405.867. En otras capitales nacionales el marco es también dramático, segundo datos de Maricato (2001): de los que viven en Belo Horizonte el 20% son favelados; el 20% de la población de Rio de Janeiro se localizan en favelas; el 33% de favelados viven en Salvador; hasta el 28% de la población de Fortaleza viven en domicilios subnormales del tipo favela; el 13% de la población de Goiânia viven en favelas y nada menos que el 50% viven en la ciudad de Belém y el 40% en la ciudad de Recife.

Al asociarse la carencia de infraestructura con la renta de la población, se encuentran cerca de 6 millones de unidades pertenecientes a familias con renta de hasta tres salarios mínimos (67% de las unidades con carencia de infraestructura son ocupadas por la clase más pobre). Esto muestra que esa parte de la población, cuando vive, vive mal. Ciertamente, se concentra en áreas urbanas controladas por el mercado informal, desprovistos de calidad urbanística y de equipamientos, lo que reafirma la importancia de políticas incluyentes y bien planificadas. Datos del Sistema Nacional de Indicadores Urbanos (SNIU) muestran que décadas de crecimiento acelerado llevaron a un proceso informal de acceso al suelo y elevaron el número de municipios con favelas y loteamientos irregulares. Esa forma de uso y ocupación del suelo está presente en la gran mayoría de las ciudades brasileñas.

El crecimiento acelerado de las favelas en la última década es un indicador importante del agravamiento del problema habitacional en el país. Entre 1991 y 2000, la población favelada creció el 84% mientras la población general tuvo un aumento de sólo el 15,7%, mostrando que no se siente ningún impacto de la actuación gubernamental, desde el punto de vista de la reducción de las necesidades habitacionales.

Por esto, el desafío de suplir las necesidades cuantitativas y crear las condiciones para calificar las necesidades cuantitativas requiere cambios substanciales en la actuación del poder público y en su forma de operar. Caso contrario, conforme muestra el estudio elaborado por el *Sistema Estadual de Análise de Dados* (Seade), en los próximos 15 años las necesidades habitacionales en Brasil serán aún más drásticas. Será preciso, no solamente atender las necesidades habitacionales acumuladas, como la del

futuro crecimiento demográfico. A este suplemento se añadirán también las necesidades crecientes de reposición de las edificaciones obsoletas, una vez que, en Brasil, los parques habitacional y edilicio comiencen a presentar señales de deterioro y de obsolescencia, proceso que se agravará mucho en los próximos años.

Considerando el perfil actual de las necesidades urbanas y rurales, así como las variaciones demográficas, se comprueba que para los próximos 15 años la necesidad de nuevas viviendas, con base en crecimiento vegetativo de la demanda, llega a 600.000 por año (IBGE, 2000). Este es el desafío que el nuevo presidente encontró al ganar las elecciones.

El programa de Lula para vivienda: el *Projeto Moradia* (PM)

El Projeto Moradia (PM) surgió en el ámbito del *Instituto Cidadania* (organización dirigida por Lula entre 1990 y 2002), como una propuesta para buscar un equilibrio global de la cuestión de la vivienda en Brasil. Desde el inicio, las directrices establecidas por Lula y por los coordinadores del Proyecto¹ dejaban claro que no se trataba de un programa de gobierno para la campaña presidencial, sino del montaje de una estrategia general –implicando todos los niveles de gobierno, sector privado, ONG's, universidades, movimientos sociales etc.– cuyo objetivo era transformar la vivienda en una prioridad nacional, dirigido, en un plazo a determinar por la propuesta, a garantizar a todo ciudadano brasileño una vivienda digna. Este desafío sería, por lo tanto, no una tarea exclusiva de un gobierno, sino que exigiría el cumplimiento de un conjunto de actuaciones de todos los segmentos de la sociedad comprometidos con la propuesta.

De modo coherente con esta visión, el PM fue dirigido de manera que se escuchara a especialistas, administradores públicos y militantes relacio-

1 Los coordinadores del Projeto Moradia fueron: Clara Ant (Instituto Cidadania), André de Souza (Central Única dos Trabalhadores-CUT), Ermínia Maricato (Universidade de São Paulo-USP, ex-secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo), Evaniza Rodrigues (União dos Movimentos de Moradia), Iara Bernardi (diputada federal), Lúcio Kowarick (USP), Nabil Bonduki (USP, ex-superintendente de habitação popular de São Paulo) y Pedro Paulo Martoni Branco (Sistema Estadual de Análise de Dados -Seade).

nados con el tema de la vivienda y el desarrollo urbano y se recogiera todas las propuestas existentes en el país que buscasen, desde diferentes puntos de vista, establecer un rumbo para la cuestión. Más que una propuesta original, lo que se buscó fue sintetizar el pensamiento existente y establecer un marco que pudiese dar cuenta de los diferentes puntos de vista. Además de reunir las propuestas, se elaboró un análisis de la gestión pública en el área de la vivienda y de la disponibilidad de recursos existentes y pasibles de movilización en la área da vivienda.

Tras evaluar la dimensión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, presentes y futuras, de vivienda en el país y las fuentes de financiación existentes (partiendo de la premisa que, por razones de orden político, no se debería ampliar la carga tributaria), se estableció un horizonte de quince años para el equilibrio del problema, o sea, para garantizar el acceso a una vivienda digna para todo ciudadano brasileño, conforme al desafío inicial propuesto por Lula.

La formulación de la propuesta partió de algunos principios y conclusiones, definidos tras un análisis profundo del diagnóstico de la actuación gubernamental y de las fuentes de recursos en el área de vivienda:

- El país ya disponía de una fuente de recursos para su aplicación en vivienda, el FGTS, que presenta disponibilidades crecientes y que, aunque sea retornable, incluye un impuesto subvencionado al interés. El PM evaluó que el FGTS tendría un gran potencial, pues además de tener activos del orden de R\$ 80 mil millones, tenía cerca de R\$ 13 mil millones a su alcance (en caja). Además de esto, tendría un patrimonio líquido (o sea, no comprometidos con cuentas activas de depositantes) de más de R\$ 7 mil millones, resultado de la aplicación de recursos del fondo en títulos con rendimiento superior al de la aplicación en vivienda o saneamiento. Los presupuestos de aplicación del FGTS estaban creciendo desde 1996 y el PM trabajó con la perspectiva de facilitar un mínimo de R\$ 4,5 mil millones por año a partir de 2000 (todos los valores son de 1999).
- La Unión, los Estados y los Municipios ya aplicaban un porcentaje de sus presupuestos en vivienda, recursos que, al principio, pueden ser

utilizados a fondo perdido. Algunos Municipios y Estados ya destinaban valores abultados para este fin, como el caso del gobierno del Estado de São Paulo que, desde 1989, creó una alícuota adicional de 1% del ICMS (Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios) a ser utilizado exclusivamente para vivienda, por un total aproximado de R\$ 600 millones al año. La Unión, a su vez, podría ampliar la aplicación de recursos del presupuesto, para alimentar el Fondo Nacional de Vivienda, propuesta nacida del movimiento de vivienda y dirigida al Congreso en 1991 por medio de un proyecto de ley de iniciativa popular que reunió casi un millón de firmas. El PM incorporó la idea del Fondo y propuso el destino de los recursos presupuestarios de todos los niveles de gobierno para formar un fondo de subsidio, que posibilitaría la ayuda a los tramos de baja renta. Todavía proponía que la utilización de los recursos de la Unión, provenientes de la deuda de los Estados y Municipios, fueran aplicados en los fondos de vivienda.

- Tras la Constituyente de 1988, las tres esferas de gobierno (Unión, Estados y Municipios) pasaron a implementar programas y/o proyectos habitacionales sin coordinación a nivel nacional ni planificación, de forma totalmente desarticulada, creando sistemas específicos de financiación, programas concurrentes y generando desperdicio de recursos. El PM propone la articulación de los tres niveles de gobierno en un sistema único, correspondiendo tareas específicas y predeterminadas a cada esfera.
- La política macroeconómica, la insolvencia y la política de recuperación de las pérdidas de los planes económicos de los años ochenta limitaron las aplicaciones del SBPE en el mercado habitacional de clase media, conduciendo a este segmento a buscar, cada vez más, recursos del FGTS. El PM propugna recuperar la capacidad de aplicación del SBPE y la creación de garantías para el funcionamiento del SFI (Sistema de Financiación Inmobiliario) para ampliar el mercado habitacional a la clase media.

- La *Caixa Econômica Federal* que se volvió, prácticamente, el único agente financiero del FGTS, presentaba altos costes operativos y, para preservar el fondo de agujeros y riesgo de insolvencia como tuvo lugar en el pasado, adoptó criterios excesivamente rigurosos en la concesión de financiación, restringiendo fuertemente el acceso de los tramos de baja renta a la financiación habitacional. El PM proponía habilitar otros agentes financieros, incluso las cooperativas de crédito, para promover una reducción del impuesto de la gestión de la financiación y la creación de un fondo de aval (utilizando los recursos del patrimonio líquido del FGTS) para dar garantías al agente operador del FGTS (*Caixa*), posibilitando una reducción del riesgo de crédito y, en consecuencia, permitiendo la ayuda a la población de renta más baja.

Finalizada esta etapa de diagnóstico y definición de una estrategia general, se desarrollaron propuestas básicamente en tres aspectos: diseño institucional, desarrollo urbano y proyecto financiero.

La estrategia general partía del principio de que para enfrentar la magnitud del problema habitacional era necesario aglutinar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno, creando un sistema articulado desde el punto de vista institucional y financiero, el Sistema Nacional de Vivienda (SNH) que articularía todos los órganos públicos dirigidos a la vivienda.

Formarían parte del SNH, en los tres niveles de gobierno, los fondos nacionales, estatales y municipales de vivienda, los órganos de la administración directa encargados de gestionar el área de vivienda y desarrollo urbano, los Consejos Nacional, Estadales y Municipales de Vivienda, además de la *Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional* (Anahab), que tomaría la competencia del Banco Central de regular todo el sistema de financiación habitacional (incluyendo el SBPE, FGTS y SFI) para que pudiese atender a los objetivos de la política habitacional y no sólo los del Sistema Financiero Nacional.

Los Consejos de Vivienda, en los tres niveles de gobierno, ejercerían el papel de control social y participación, debiendo estar formados por representantes de todos los segmentos sociales y públicos relacionados con el tema de la vivienda: poder público, movimientos sociales, entidades empresariales y profesionales, universidades e institutos de investiga-

ción etc. Los consejos tendrían un papel decisivo en la formulación y acompañamiento de la política a ser implementada.

En relación a los órganos de gestión, se propuso la creación de un nuevo ministerio, el *Ministério das Cidades*, que demostraría la importancia que la cuestión urbana y habitacional debería asumir. Se reunirían, en un único ministerio, las áreas de vivienda, saneamiento, transportes urbanos y política de ordenación territorial, de modo que se creara, por primera vez en el país, la posibilidad de planear y articular la actuación urbana. El Ministerio, según la propuesta, no debería tener una función ejecutiva, sino de coordinación de toda la política urbanística y habitacional en el país, estructurando e implementando el SNH, elaborando la Política Nacional de Vivienda y estableciendo las reglas generales de la financiación habitacional. De la misma forma, Estados y Municipios deberían crear, caso de que no tuviesen, secretarías de desarrollo urbanístico y habitacional, órganos de gestión regional y locales de la política habitacional.

La creación del *Fundo Nacional de Moradia* respondía a una demanda del movimiento de vivienda como vimos, pero el PM ganó un papel primordial, por que hacia él deberían ser canalizados los recursos destinados a la política nacional, incluyendo los recursos de naturaleza fiscal y del FGTS. Estados y municipios también dispondrían de fondos de vivienda, a los cuales deberían ser dirigidos los recursos presupuestarios del nivel de gobierno correspondiente, además de los fondos nacionales, que no financiarían directamente proyectos y empresas, sino que redistribuirían sus recursos de acuerdo con el Plan Nacional.

Buscando eliminar la existencia de planes de financiación específicos, se propuso la creación de un sistema único de financiación, con las mismas reglas, para posibilitar una mejor adecuación de la financiación a la capacidad de pago de los beneficiarios. Los recursos de origen fiscal estarían destinados a la subvención, que combinados con los del FGTS permitiría la ayuda a la población de baja renta. Cuanto más reducidos fuesen los rendimientos de las familias a ser atendidas, mayor sería la participación de los recursos no onerosos en la combinación propuesta. Gradualmente, cuanto mayor la renta, menor sería el porcentaje de la parte de subvención, con aumento de la utilización de recursos del FGTS.

El PM partía del principio de que era fundamental la dinamización del mercado habitacional para la clase media –a ser atendida con recursos del SBPE (ahorro) y del SFI– de modo que este segmento pudiese dejar de utilizar el FGTS, que se dirigirá a los tramos de renta más bajas. Proponía medidas para ampliar el mercado habitacional privado, buscando generar condiciones favorables para que se pudiese atender gradualmente sectores medios con renta más baja.

Así, partiendo de una combinación de las tres fuentes básicas de recursos destinadas a la vivienda (mercado, FGTS y fondo de subsidio) compuestas de forma que se atendiesen todos los segmentos sociales necesitados de vivienda, se pretendía ajustar la capacidad de pago a la necesidad de vivienda.

Para que la estrategia tuviese éxito, era necesario racionalizar la aplicación de los recursos a través de la formulación de Planes de vivienda en el nivel municipal, estadual y federal. Los planes de vivienda que fueran articulados con los *Planos Diretores*, poseerían el papel de establecer una estrategia de confrontación del problema en cada unidad de la federación, definiendo programas específicos, adecuados a la realidad local, con la perspectiva de establecer el enfrentamiento del problema y evitar la concesión de créditos que excedieran a los valores compatibles con las necesidades locales. Así, los planes asumían un papel fundamental para evitar el desperdicio de recursos, en particular gastar más de lo que sea necesario para comprometer programas, tipologías y procesos de producción de coste superior al que determinada situación exigía, como ha ocurrido con frecuencia en Brasil. Tocaría a los planes definir una estrategia local de equilibrio del problema, en un nivel de detalle indispensable para establecer metas, prioridades y cronogramas de implementación del programa habitacional.

Finalmente, dentro de esta estrategia general, la política urbanística y el desarrollo tecnológico cumplían el papel fundamental en la búsqueda indispensable de abaratamiento de costes de producción habitacional. La lógica del PM estaba basada en la búsqueda de aproximar o reducir la diferencia entre los valores de financiación y la capacidad de pago de la población, para reducir la inversión global necesaria para equilibrar los problemas y los recursos presupuestarios de cara a atender a la población más pobre.

En esta perspectiva, el desarrollo tecnológico fue considerado otro aspecto esencial en la forma de abaratar y dar calidad al producto habitacional. El desafío del equilibrio de la cuestión no se limita a los aspectos institucionales y financieros, sino que también incluye la necesidad de una nueva acometida técnica. Se evaluó la circunstancia de que, si existiesen recursos suficientes para producir vivienda en masa, los obstáculos tecnológicos impedirían un buen resultado, generando gastos e ineficiencia. También en relación a la necesidad de cualificación de la administración para enfrentar la cuestión de la vivienda, el Proyecto destacó la urgencia de crear mecanismos para preparar a las administraciones para el desafío de dar un gran impulso en la intervención sobre las ciudades que la propuesta estimaba.

Fue en relación a la cuestión urbana donde el PM se detuvo con mayor profundidad. Por un lado, apuntando la necesidad de contar con nuevos instrumentos de regulación urbanística que, en el período de concepción del PM, en 1999/2000 aún era sólo un proyecto de ley, el Estatuto de la Ciudad. Se consideró la aprobación del Estatuto primordial en la estrategia establecida, considerando que crearía las condiciones para facilitar y abaratar el acceso al suelo urbanizado, ya fuera combatiendo la especulación con inmuebles vacíos, ya creando mecanismos para la regularización fundiaria, ya estableciendo zonas especiales de interés social capaces de preservar de la revalorización inmobiliaria suelos adecuados a la producción de vivienda digna.

Desde el inicio, el PM partió de la premisa que la vivienda no podía ser desvinculada de su inserción urbana, o sea, fijó el sentido de que enfrentar la cuestión de la vivienda significaba garantizar el derecho a la ciudad, incluyendo el acceso a la infraestructura y a los servicios urbanos. Cuando, en la presentación de la propuesta, en mayo del 2000, el futuro presidente Lula expresó su alegría por haber descubierto que la cuestión de la vivienda no se limitaba a construir una *casinha*, sino que requería garantizar las condiciones básicas de urbanización, quedó claro que uno de los objetivos del Projeto Moradia había sido alcanzado.

Gobierno de Lula: creación del Ministerio de las Ciudades y el inicio de la implementación de una nueva política habitacional en Brasil

No tenemos aún el suficiente distanciamiento para evaluar de forma consistente las actuaciones desarrolladas por el gobierno Lula en el área de la vivienda una vez que la administración está en su primer año del segundo mandato y que la implementación de una nueva política de vivienda requiere un conjunto de medidas de orden institucional, financiera y técnica que demandan más tiempo. Así, no habría sido posible implementar en este plazo y en su integridad el PM, incluso porque la propuesta también requería profundización y revisión teniendo en cuenta las condiciones concretas de la administración, que no podían ser previstas cuando fue elaborado. Incluso con estas restricciones, era posible detectar los avances ya conseguidos en la implementación de una nueva política de vivienda y urbanística junto a grandes obstáculos que retardan y dificultan su surgimiento.

Por un lado, es visible el empeño del gobierno en crear las condiciones institucionales para que posibilite una nueva política urbanística y habitacional en el país. El presidente, en uno de sus primeros actos, creó el Ministerio de las Ciudades, englobando, como proponía el PM, las áreas de vivienda, saneamiento, transportes urbanos y planificación territorial y señaló, para los principales cargos, técnicos experimentados y comprometidos con todos los procesos de elaboración de propuestas alternativas y con el ideario de la Reforma Urbana. A pesar de la aún frágil y pequeña estructura organizativa del nuevo Ministerio, su creación es histórica no sólo porque es el más importante órgano nacional responsable del problema de la vivienda desde la extinción del BNH, sino porque su concepción, que presupone un tratamiento integrado de la cuestión urbana representa un avance en relación a la tradicional fragmentación que ha sido la regla en la gestión pública.

El Ministerio de las Ciudades fue creado con el carácter de órgano coordinador, gestor y formulador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, incluyendo, de forma integrada, las políticas ligadas a la ciudad, ocupando un vacío institucional y rescatando para sí la coordinación política y técnica de las cuestiones urbanísticas. Le incumbe, también, la res-

ponsabilidad de articular y calificar los diferentes entes federativos en la construcción de una estrategia nacional para equilibrar los problemas urbanos de las ciudades brasileñas, favoreciendo los cambios con el apoyo de los instrumentos legales establecidos por el Estatuto de las Ciudades.

A pesar del avance que representó la creación del ministerio, es necesario resaltar que una de sus debilidades es su fragilidad institucional frente a la *Caixa Econômica Federal*, megaestructura con 60.000 funcionarios, subordinada al Ministerio de Hacienda, que continuó siendo el agente operador y principal agente financiero de los recursos del FGTS. En teoría, el Ministerio de las Ciudades es el responsable por la gestión de la política habitacional pero, en la práctica, la enorme capilaridad y poder de la Caixa, presente en todos los municipios del país, termina por hacer con que la decisión sobre la aprobación de los pedidos de financiación y acompañamiento de las empresas quede integralmente en las manos del agente financiero.

Desde el punto de vista de la implementación del PM, uno de los principales avances tuvo lugar en la creación de la instancia de participación y control social de la política urbanística: el Consejo Nacional de las Ciudades. En abril de 2003, el presidente inició el proceso de convocatoria de la Conferencia Nacional de las Ciudades, que se realizó en octubre, reuniendo 2.510 delegados de todo el país que trazaron las líneas generales y las directrices de la política nacional de desarrollo urbano, implicando a todas las áreas del ministerio.

Lo más importante fue el proceso de preparación de la Conferencia, que se realizó de abajo hacia arriba, en todo el país, desde los municipios, culminando en la Conferencia Nacional. Esta secuencia participativa movilizó 3.457 municipios, que realizaron conferencias de carácter local y eligieron delegados para conferencias estatales que tuvieron lugar en todas las 26 unidades de la Federación y que señalaron los representantes para la Conferencia Nacional.

La regulación de las conferencias establecía la participación de todos los segmentos de la sociedad, lo que permitió crear foros de debate en la mayor parte de las ciudades del país, con la presencia, además del poder público, en los tres niveles de gobierno, de movimientos sociales entidades empresariales, sindicatos, universidades, asociaciones profesionales,

concesionarias de servicios públicos, entidades de representantes de concejales, ONG's e institutos de investigación. Este proceso posibilitó la construcción de una verdadera política nacional para las ciudades, o sea, una política no limitada a la actuación del gobierno federal, sino capaz de implicar al conjunto de instituciones públicas y privadas, relacionadas con la cuestión urbana. Este proceso tuvo continuidad con la realización de la 2.^a y 3.^a *Conferencias Nacionais das Cidades* en el 2005 y el 2007. Sin embargo, el cambio, en el 2005, del ministro Olívio Dutra, indicado por el PT, y su substitución por un ministro apoyado por un partido conservador de la base gobiernista, sin histórico con la lucha por la reforma urbana y con el programa original del gobierno Lula, significó un retroceso, sobre todo en la capacidad del ministerio en articular una política urbana cohesionada e integrada. Varios técnicos comprometidos con esta agenda dejaron el gobierno, lo que fragilizó el avance institucional en una perspectiva más progresista. A pesar de este retroceso, la presión de los movimientos sociales y de la sociedad organizada ha garantizado avances en la política habitacional, principalmente en el período más reciente.

Si en la esfera institucional y en la gestión participativa se puede decir que, de una manera general, se ha avanzado, los grandes obstáculos tuvieron lugar en el ámbito de los aspectos financieros, sobre todo en el período. Aunque el propio presidente hubiese, en más de una oportunidad, manifestado su interés en la creación del *Fundo Nacional de Moradia*, antigua reivindicación del movimiento de vivienda y piedra fundamental del PM, el área económica del gobierno puso limitaciones al proyecto de ley que tramitó por 13 años en el Congreso. Después de una amplia reformulación, que restringió el ámbito del Fondo, se aprobó un substituto en el Congreso Nacional, creando el Fondo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). La restricción al FNHIS deriva de su formato institucional pues, de una forma general, el área económica es contraria a la creación de fondos, puesto que segregan recursos y reducen la libertad que los gestores del presupuesto tienen en la utilización de los recursos. Además, la existencia del fondo presupone, aunque no garantiza, la asignación de partes significativas del presupuesto para fines de subvención, lo que contradice la política de creación de un gran superávit primario, o sea, el ahorro de recursos presupuestarios para el pago de la deuda del go-

bierno. En la ley aprobada, fue eliminada la posibilidad de que el Fondo pueda agregar internamente una combinación de recursos onerosos (FGTS) y no onerosos (fiscales), como proponía el PM. El FNHIS se convierte así en un fondo de inversión contando básicamente con recursos presupuestarios.

Las dificultades de implementación del PM, uno de los grandes proyectos de política pública del presidente, se derivan sobre todo de la política económica adoptada por el gobierno, que, hasta la alteración del ministro de Hacienda, que ocurrió en el 2006, daba continuidad a las líneas generales del período del FHC. Mantenidos los altos impuestos a los beneficios elevados y las fuertes restricciones a la utilización de fuentes fiscales con la fijación de un superávit primario superior al adoptado por el FHC, se redujeron las posibilidades de implementación de un fondo de subsidio significativo para viabilizar el ayuda a la población da baja renta.

La predominancia del FGTS como la principal fuente de recursos, utilizada sin subvención hasta el 2005, llevó a una alteración restringida del perfil de renta de la población atendida, sólo atenuada por la creación, en 2004, de programas de urgencia con dotaciones presupuestarias reducidas, como el *Programa Especial de Habitação Popular* (PEHP), que permitió apoyar un número restringido de proyectos de viviendas y por la utilización, con nuevas reglas, del PSH, Programa de Subsidio Habitacional, un mecanismo creado en el último año del gobierno FHC para señalar recursos del presupuesto. Después del 2005, este cuadro se alteró substancialmente como mostraremos en la secuencia.

La creación del SNH, fue aprobada por el Congreso de las Ciudades, y fue propuesta con la creación de dos subsistemas, el de vivienda libre y el de interés social. Mientras el Subsistema de Vivienda de Interés Social depende, en grande medida de la implementación de un complejo proceso institucional para articular Estados y Municipios en el nuevo sistema, una serie de medidas que pretenden dar seguridad jurídica a la financiación del mercado, reivindicadas, hace tiempo por el sector privado, se aprobaron en el Congreso Nacional en el 2004, permitiendo ampliar la aplicación de recursos del SBPE y SFI en empresas habitacionales, condición fundamental para que el FGTS pueda ser dirigido hacia el tramo de interés social.

La alteración de los programas de vivienda financiados con recursos del FGTS, han ocurrido de forma lenta, notándose una cierta dificultad para abandonar los modelos estructurados en el gobierno FHC. Así, hasta recientemente, continúan los mismos programas de vivienda, siendo las prioridades del Ministerio modificarlos para tratar de reducir el perfil de renta de los beneficiarios hasta ahora obtenido sobre todo después de la ampliación de los recursos para subsidio a partir de 2005. Una novedad, surgida en el 2004, fue la creación de un programa dirigido a las asociaciones y movimientos, el Crédito Solidario, posibilitado con recursos de un fondo antiguo que estaba desactivado, el Fondo de Desarrollo Social (FDS), cuyo objetivo es producir vivienda a través de la autogestión en condiciones más favorables de financiación.

Tendencias recientes (2005-20077): mejora del escenario macro-económico y ampliación del financiamiento y subsidio habitacional

A partir del 2005, alteraciones relevantes ocurrieron en el área de financiamiento habitacional, tanto en lo que se refiere al subsistema de vivienda de mercado cuanto en el de interés social. Ha habido una substancial elevación de las inversiones, de todas las fuentes de recursos, una ampliación del subsidio, el foco más dirigido a la población de bajos ingresos, la destinación creciente de recursos al poder público y una amplia captación de recursos de mercado, lo que ha venido generando lo que muchos consideran un nuevo boom inmobiliario. Las transformaciones han sido una respuesta a las reivindicaciones de los movimientos de vivienda, del sector empresarial de la construcción civil y de todos los segmentos que venían luchando por la priorización de las inversiones en las políticas sociales, pero también se vinculan a la mejora del escenario macro-económico y de una relativa flexibilización de la política económica, que viene generando una aún restricta reducción del superávit primario. Por otra parte, las medidas tomadas por el gobierno para desonerar a la construcción civil y estimular el crédito inmobiliario han venido generando efectos extremadamente positivos para dinamizar el sector.

La Ley Federal 10.391, aprobada en el 2004, ha dado mayor seguridad jurídica para el financiamiento y la producción de mercado, mientras que la retomada del SBPE y la apertura del capital del sector inmobiliario significaron un crecimiento inusitado del crédito para la producción habitacional. En el 2005, el *Conselho Monetário Nacional* emitió Resolución obligando a los bancos a invertirán en financiamiento habitacional un porcentaje de recursos captados a través del ahorro (SPBE – *Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo*). Aunque por ley, los bancos ya estuviesen obligados a hacer esa inversión, resoluciones anteriores, desde la crisis de los años ochenta, liberaron las instituciones financieras de aplicar en vivienda, abriendo la posibilidad de depositar estos recursos en el Banco Central, en donde rendían mucho más, aplicadas en títulos de la deuda pública. Con las alteraciones, el crecimiento de las aplicaciones de mercado fue muy expresivo y, en tres años, la producción con recursos del SBPE ha triplicado, como puede observarse en el Gráfico 2. Con la caída de la tasa de intereses, el crédito quedó más barato y se logró atender una clientela con rentas más bajas.

Por otro lado, desde el 2004 viene ocurriendo una substancial elevación de los recursos destinados a la producción habitacional de baja renta. El presupuesto del FGTS crece constantemente (alcanzó 7 mil millones de reales en el 2007), así como los recursos de origen presupuestaria que, con la creación del *Fundo Nacional de Interesse Social* (2006) viene superando los mil millones de reales al año. Pero, en lo que atañe al Subsistema de Interesse Social, el grande salto ocurrió con la Resolución 460 del *Conselho Curador do FGTS*, que ha hecho posible una masiva aplicación de recursos de este que es el principal fondo para inversión habitacional en subsidios para vivienda, montante que alcanzó, en el 2006 y el 2007, 1,8 mil millones de reales anuales. Con este subsidio y con otras alteraciones en los programas existentes ha sido posible ampliar la atención en los tramos de renta más baja, en donde el déficit se concentra.

Gráfico N°. 2 - Evolución del número de unidades financiadas con recursos del SBPE, Brasil 2002-2007 (2007 previsión)

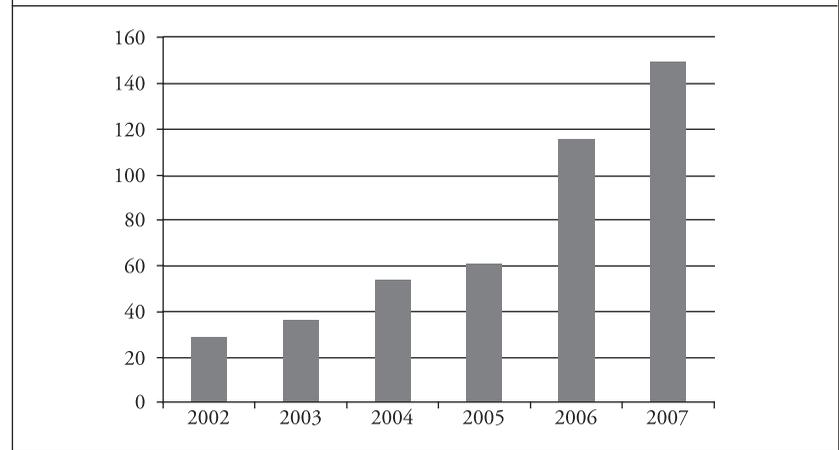


Gráfico N°. 3 - Recursos para el financiamiento de vivienda – 2002-2007 (en R\$ bi - 2007 Previsión)

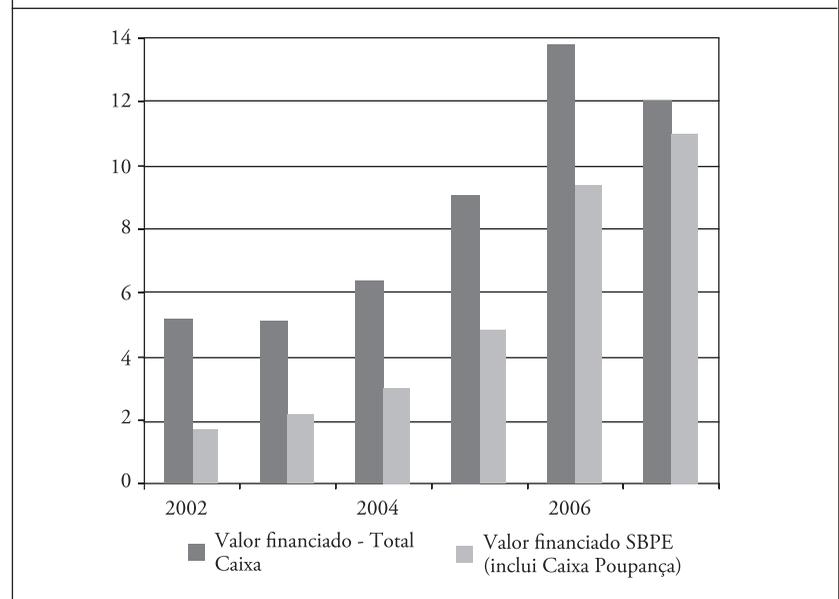


Gráfico N°. 4 - FGTS - Ejecución Presupuestaria, Brasil 2004-2006

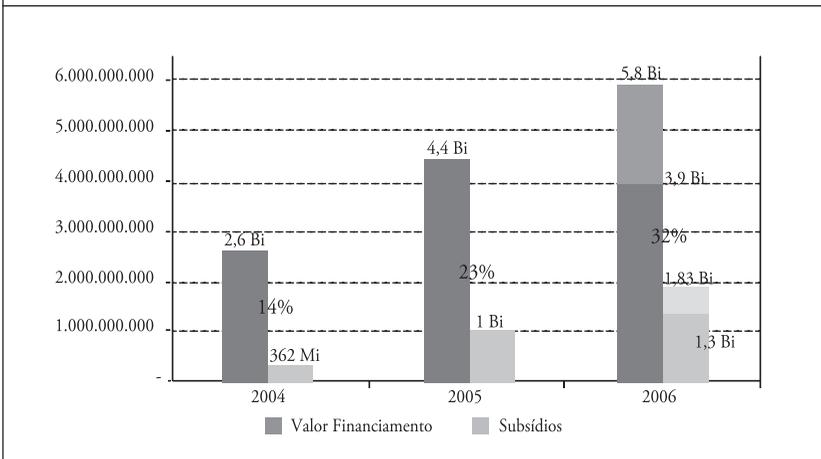


Gráfico N°. 6 - Carta de Crédito Individual - Números de beneficiarios por banda de ingresos - Brasil 2002-2006

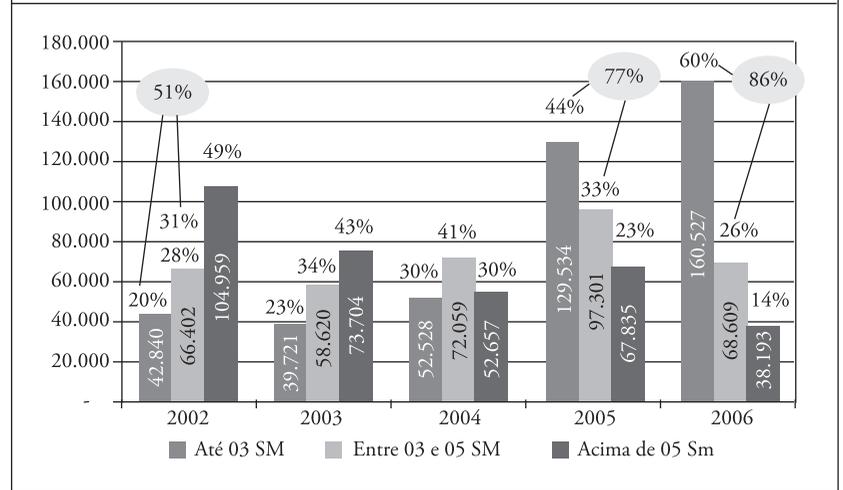


Gráfico N°. 5 - Crédito para vivienda por fuentes de recursos 2006-7 (en R\$ bi)

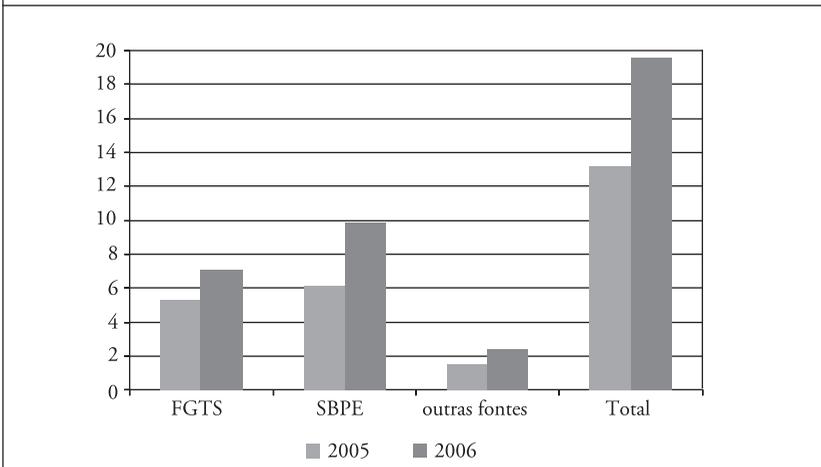
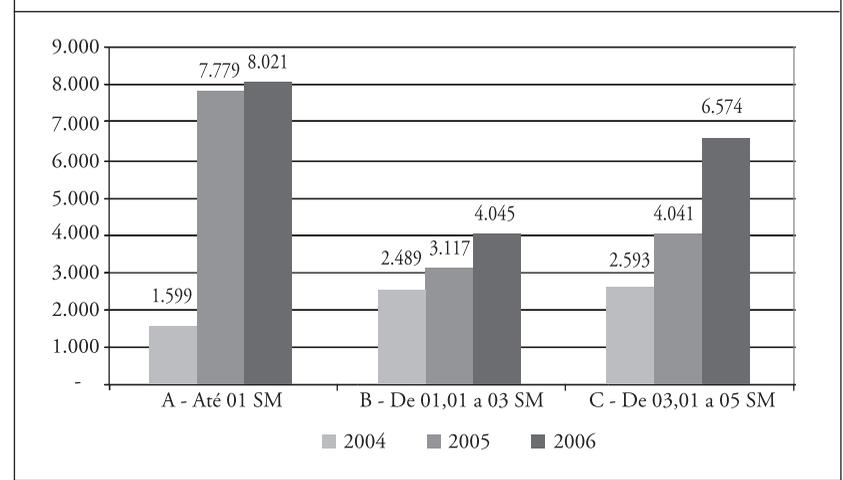


Gráfico N°. 7 - Valor medio de subsidios por banda de ingresos Brasil 2004-2006 (en R\$)



Finalmente es necesario citar, a pesar de que sea muy reciente, la implementación del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), que el gobierno anunció en el inicio del 2007. Se trata de un gran programa de inversiones en diferentes áreas (energía, carreteras, puertos, saneamiento y vivienda) que altera parcialmente la rígida política de contención de gastos que fortaleció desde el inicio del gobierno Lula. Aunque buena parte de este programa este volcada hacia obras de infraestructura para la producción, los sectores de vivienda y saneamiento han sido privilegiados, dirigiéndose las aplicaciones para la urbanización de asentamientos precarios, acción que está necesariamente bajo la responsabilidad del poder público. Se calcula que en los 4 años del segundo mandato del gobierno Lula, se deberán destinar cerca de 14 mil millones de reales apenas para este programa.

Considerando todos estos datos, parece inevitable que ocurra una significativa alteración del cuadro de la producción habitacional del país, después de 25 años de estancamiento. Sin embargo, una serie de puntos de estrangulamiento podrá limitar las fuertes expectativas existentes volcadas hacia el enfrentamiento más integral del problema habitacional.

La ampliación de la producción de mercado es estratégica para el enfrentamiento sostenible del déficit habitacional pues si el sector privado no produce viviendas para las bandas de renta media y media baja, este segmento, que tiene más capacidad de pago, acaba por apropiarse de las habitaciones producidas para la población de baja renta. Sin embargo, si ocurre un *boom* inmobiliario sin que haya una adecuada regulación del mercado de tierras y sin que la cadena productiva de la construcción civil este en condiciones de procurar los insumos necesarios, existe un fuerte riesgo de generarse efectos negativos, sobre todo para la producción de vivienda de interés social. En las actuales condiciones, no se descarta una fuerte elevación de los valores de la tierra y de los insumos de la construcción que tendrán como desdoblamiento una mayor dificultad de atender a los sectores que dependen de la producción de vivienda social.

Por otro lado, la elevación de los recursos de la União para financiar programas de urbanización de favelas y asentamientos precarios, a implementarse por los municipios, podrá encontrar un fuerte límite en la baja capacidad administrativa y gerencial de los gobiernos locales, que no tie-

nen personal cualificado y estructura institucional para enfrentarse a un repentino y acelerado proceso de crecimiento de las inversiones, arriesgándose a no gastar los recursos alocados o a malgastarlos.

Desde el inicio de los años ochenta, nunca las expectativas han sido tan buenas para el enfrentamiento en larga escala del problema habitacional, incluso para la baja renta. Sin embargo, si no se toman las medidas necesarias en el ámbito del planeamiento habitacional, de la regulación urbana, de la cadena productiva de la construcción civil y de la capacitación institucional, el crédito harto podrá generar un boom inmobiliario pero, otra vez, los sectores de baja renta podrán quedarse afuera, reproduciéndose el tradicional proceso de exclusión territorial.

Bibliografía

- Banco Nacional de Habitação (Brasil, 1979). *BNH: Projetos Sociais*. Rio de Janeiro: BNH.
- Bacen (Brasil, 2002). *Sistema Financeiro da Habitação – Estatísticas Básicas*. Brasília: mimeo.
- Bonduki, Nabil (1998). *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade.
- (1998). “O novo papel do município na questão da habitação” in *Proposta* n^o 77, ano 27. Rio de Janeiro: Fase.
- Brasil - Ministério do Planejamento e Orçamento – Sepurb (1996). *Principais ações em habitação 1995/9*. Brasília: MPO.
- Carvalho, Sônia e Sobrinho, Álvaro (1992). “Notas sobre as tendências recentes da política nacional de habitação popular”. Trabalho apresentado ao IX Congresso Nacional dos Sociólogos. São Paulo: mimeo.
- Escola de Engenharia de São Carlos – USP (1999). *Análise de compatibilidade entre a política habitacional e os Programas do FGTS*” Produto 3 do Projeto: Desenvolvimento de Metodologia de Avaliação dos Programas de Aplicação dos Recursos do FGTS. São Carlos: mimeo.
- FJP – Fundação João Pinheiro (1995). *Déficit habitacional no Brasil - 1991*. Belo Horizonte.

- Fundação João Pinheiro – FJP (2001). *Déficit habitacional no Brasil - 2.000*. Belo Horizonte.
- IBGE (Brasil, 1991) Censo Demográfico 1991. Rio de Janeiro: IBGE.
- ____ (Brasil, 2000) Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro: IBGE.
- Instituto Cidadania (2000). *Projeto Moradia*. São Paulo: Instituto cidadania.
- Instituto Via Pública (2004). “Diagnóstico de Políticas e Programas Habitacionais”. Produto 01 de Prestação de consultoria à Secretaria Nacional de Habitação / MCidades. São Paulo: mimeo, 2004.
- ____ (2004). “Política Nacional de Habitação”. Produto 02 de Prestação de consultoria à Secretaria Nacional de Habitação / MCidades. São Paulo: mimeo.
- ____ (2004). “Estratégia de implantação da Política e Sistema Nacional de Habitação”. Produto 03 de Prestação de consultoria à Secretaria Nacional de Habitação / MCidades. São Paulo: mimeo.
- Maricato, Ermínia (1997). *Política Habitacional do Regime Militar*. Petrópolis: Vozes.
- Ministério das Cidades (Brasil, 2004). *Política Nacional de Habitação*. Cadernos MCidades nº 4. Brasília: Mcidades.
- Ministério do Bem Estar Social (Brasil, 1994). *Relatório sucinto das realizações: ações administrativas e projetos em andamento. Habitação 1993/4*. Brasília: MBES.
- Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Brasil, 1986). *Reformulação - Relatório Final do GTR/SFH*. Brasília: MDUMA.
- Ministério do Planejamento e Orçamento, Sepurb (Brasil, 1996). *Política Nacional de Habitação*. Brasília: MPO.
- ____ (2001). “Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana”. Petrópolis: Vozes.
- Prado, Eleutério et al. (1993). *Moradia no Brasil. Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro*. São Paulo, FIPE.

Siglas

ANAHAB	<i>Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Imobiliário</i>
BACEN	<i>Banco Central do Brasil</i>
BNH	<i>Banco Nacional de Habitação</i>
CAIXA	<i>Caixa Econômica Federal</i>
COHAB'S	<i>Companhias de Habitação</i>
FDS	<i>Fundo de Desenvolvimento Social</i>
FGTS	<i>Fundo de Garantia por Tempo de Serviço</i>
FHC	<i>Presidete Fernando Henrique Cardoso</i>
FNHIS	<i>Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social</i>
IBGE	<i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas</i>
ICMS	<i>Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços</i>
MCidades	<i>Ministério das Cidades</i>
ONG	<i>Organização Não Governamental</i>
PAR	<i>Programa de Arrendamento Residencial</i>
PEHP	<i>Programa Especial de Habitação Popular</i>
PLANASA	<i>Plano Nacional de Saneamento</i>
PM	<i>Projeto Moradia</i>
PNH	<i>Política Nacional de Habitação</i>
PSH	<i>Programa de Subsídio Habitacional</i>
PT	<i>Partido dos Trabalhadores</i>
SBPE	<i>Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo</i>
SEADE	<i>Sistema Estadual de Análise de Dados</i>
SFH	<i>Sistema Financeiro de Habitação</i>
SFI	<i>Sistema Financeiro Imobiliário</i>
SM	<i>Salário Mínimo</i>
SNH	<i>Sistema Nacional de Habitação</i>
SNIU	<i>Sistema Nacional de Indicadores Urbanos do Ministério das Cidades</i>

Reflexiones sobre el derecho a la vivienda en el Ecuador: una revisión desde la realidad urbana y el derecho a la ciudad

Pablo Gago Lorenzo*

Resumen

El presente trabajo busca dar luces, en el contexto actual de Asamblea Constituyente en el Ecuador, sobre los principios y herramientas de soporte del derecho a la vivienda y construcción colectiva de ciudad. En este sentido, se aborda de forma somera la vinculación entre la realidad urbana en el Ecuador, el derecho a la vivienda y derecho a la ciudad, y el marco legal aún hoy vigente, con el ánimo de ofrecer una visión más panorámica y esclarecedora sobre posibles pasos a adoptar en pro del reconocimiento constitucional y el establecimiento de bases legales adecuadas, y su articulación, para sumar, desde el derecho, a la consecución de una vivienda y vida dignas para todos y todas.

Palabras clave: Constitución, derecho, vivienda, ciudad, asentamientos humanos, propiedad, tenencia, equidad, planificación urbana, Ecuador.

* Licenciado en Ciencias Políticas y de Administración Pública con especialidad en Relaciones Internacionales por la Universidad de Santiago de Compostela; Master en Cooperación Internacional Descentralizada por la Universidad Pública del País Vasco.

Introducción

En los últimos cuarenta años se ha dado un proceso de convergencia hacia una nueva aspiración global. Una nueva vocación y comprensión, compromiso también, en la ampliación y reconocimiento del ejercicio de alcanzar el desarrollo de las capacidades colectivas en armonía con el medio ambiente natural y construido. Así, se aprecia la pujanza de un nuevo paradigma de planificación, gestión y financiamiento de las ciudades en el mundo, sustentado en la participación efectiva de la sociedad en el proceso de planificación, en la promoción de la producción social del hábitat y el disfrute del derecho a la vivienda y servicios básicos; todo ello en coherencia con una nueva visión de ciudad: la ciudad como espacio político y de oportunidad para el desempeño “territorializado” y efectivo de los derechos y principios fundamentales reconocidos.

En esta línea, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, un manifiesto a debate en la arena internacional, postula el usufructo equitativo de la ciudad para todos/as los/ las ciudadanos/as a partir de la demanda y reconocimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad, y la adopción de lineamientos estratégicos para el desarrollo de una política de suelo, y gestión de ciudad, desde la interiorización y ejercicio de la corresponsabilidad político y social. El Derecho a la Ciudad es definido por la Carta como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos (...)”.¹

Señala igualmente que las “(...) ciudades, en corresponsabilidad con las autoridades nacionales, deben adoptar todas las medidas necesarias –hasta el máximo de los recursos que dispongan– para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados y con la adopción de medidas legislativas y normativas, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (...) civiles y políticos”.²

1 Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005). Cabe resaltar que el entendimiento y aproximación al derecho a la ciudad no es unívoca. Existen diferentes iniciativas ya desarrolladas, caso de las Agendas Locales 21, el Estatuto da Cidade de Brasil y la Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial de Colombia, entre otros.

2 *Ibid.*

En este sentido, la Carta destaca los siguientes lineamientos estratégicos: 1) la función social de la ciudad y la propiedad, que reconfigura el ejercicio de la planificación y usufructo de la ciudad frente al derecho de propiedad privada, individual; 2) el ejercicio pleno de la ciudadanía y gestión democrática; 3) el compromiso social del sector privado; 4) la transparencia de la información y; 5) el impulso de la economía solidaria y políticas impositivas progresivas para la promoción y consecución del derecho a servicios básicos y vivienda, esto es, “la ciudad integrada y equitativa”.

La realidad urbana en el Ecuador

La urbanización es el cambio social más importante que ha vivido el Ecuador. El número de ciudades con más de 30.000 habitantes se ha quintuplicado desde 1960. En 1950 más del 70% de la población vivía en el campo; a finales del 2001 esta proporción se contrajo al 39%.³

Este crecimiento urbano intenso se ha caracterizado por ser inequitativo en sus beneficios. Las estrategias nacionales de crecimiento, en el período de bonanza del “boom del petróleo”, lejos de garantizar un desarrollo armónico del país se caracterizaron por desarticular, privilegiar, ciudades y estratos sociales: priorización de las inversiones en las ciudades de Quito y Guayaquil, con una expresión física en infraestructura vial y nuevos desarrollos urbanos dirigidos a una clase social media/ alta, y la aparición de grandes barrios precarios. Situación que se verá agravada, entre otros, por una continua migración rural-urbana, la crisis natural de El Niño en 1998, la crisis económica de 1999 y posterior dolarización en el 2000, y la inestabilidad política asociada a las contradicciones y conflictos generados a partir de la adopción de las políticas de ajuste estructural.

La realidad urbana en los noventa, caracterizada, entre otros, por un escaso dinamismo económico, estancamiento en la generación de empleo formal de baja cualificación, pérdida de poder adquisitivo, así como el

3 Datos obtenidos de Sistema de las Naciones Unidas (2002).

incremento de la desigualdad en la distribución de la riqueza⁴, condicionó, junto con la ausencia de una política nacional de vivienda y políticas públicas locales de inserción física y social, la alta concentración de la propiedad de tierra y la fuerte concepción del mercado como “mecanismo regulador”, la adopción de estrategias de supervivencia desde el sector informal por parte de un conjunto importante de ciudadanía. Lo que en acceso a vivienda y tierra se tradujo en una suerte de solución desde la ocupación y/ o compra informal de terrenos e inquilinatos en condiciones deplorables, a menudo muy vinculadas a condiciones de vida precarias y de alta vulnerabilidad, riesgo (asentamientos precarios en zonas no aptas; conflictos en el uso del territorio).

La realidad nacional en el acceso a/ y tenencia de tierra y vivienda a través del mercado formal es un elemento que manifiesta (y suma a) una exclusión e inequidad social. En cifras del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2002) se estiman en 66.000 los hogares nuevos por año, siendo la producción formal sector público-privado de sólo 23.000 (el 34,85% del total). Los altos precios para el acceso a tierra urbanizada (en términos absolutos y relativos de forma comparada incluso con países en desarrollo)⁵, las dificultades en el acceso a crédito, y las fuertes restricciones, orientaciones y procesos poco transparentes, costosos y largos en la norma y gestión urbanística, son factores que continúan empujando hacia la solución informal y deficiente acceso a servicios básicos. Entre 1990 y el 2000 se generaron 441.000 viviendas informales (BID, 2002); y el índice del “déficit de servicios residenciales básicos” en el 2000 determinaba en 850.000 viviendas con un déficit habitacional, de las cuales 500.000 constituían el déficit cualitativo (BID, 2002).

Se concluye así, que los loteadores informales y las ocupaciones organizadas inciden más en la forma y crecimiento de las ciudades que la planificación y regulación técnica municipal. En Esmeraldas, por ejemplo, el 70% de los predios no tienen título de propiedad; en Quito y Guayaquil, que poseen el 83% de las viviendas urbanas del país, se estima que el por-

4 Existe un “importante incremento en los niveles de concentración del ingreso en la zona urbana (de 0,43 en 1989 a 0,50 en 1998). (...) y de la desigualdad”, Sistema de Naciones Unidas y Gobierno Nacional del Ecuador (2007).

5 Ver Martim Smolka (2007).

centaje de viviendas irregulares es del 53% y 56%, respectivamente (Dávila, 2007).

Este crecimiento informal es parte de, y deriva en, una exclusión social y naturalización de la segregación socio-espacial. Extrapolando las palabras de Fernandes (2003), “la proliferación de formas de ilegalidad en las ciudades es una de las principales consecuencias del proceso de exclusión social y segregación espacial que tiene caracterizado el crecimiento urbano intensivo” en el Ecuador.

El derecho a la vivienda y su articulación con el derecho a la ciudad

El acceso a tierra urbana es visto por millones de latinoamericanos como la puerta de entrada a su vivienda definitiva, como el último paso después de muchas peregrinaciones rurales y urbanas. Pero esa puerta de entrada (...) se transformó en una verdadera barrera social (...). Pertenecer al grupo de aquellos que disponen de una parcela de tierra urbana es una primera distinción social, seguida de otras: ¿cuál es el tipo de acceso a tierra urbana? ¿La tierra es “tierra-terreno” o es “tierra y casa”? ¿Dónde se localiza esta “tierra-casa” en la escala socio-espacial de la ciudad? (...) ¿Dispone de los servicios de agua y saneamiento? ¿Cuáles son los equipamientos urbanos disponibles en su proximidad? Y, (...) ¿cómo (...) consiguieron tener acceso a ese pedazo de “tierra-terreno” o “tierra y casa”?

Plantearnos y responder las preguntas formuladas por Abramo (2003) nos revela un escenario de graves desigualdades, inequidades sociales en el acceso a tierra, vivienda y servicios básicos en el país. Lo que ineludiblemente nos debiera llevar a una reflexión, cuestionamiento desde un enfoque de derechos, y más concretamente, desde el derecho a una vivienda adecuada y acceso universal a servicios básicos.

Atendiendo a la consideración universal de la vivienda como una de las necesidades y condiciones humanas fundamentales para el desarrollo humano y el disfrute de una vida digna, y conforme a los marcos legales y estándares internacionales, el derecho a una vivienda (adecuada) se debe dimensionar de acuerdo a una comprensión de la vivienda más allá de producto habitacional de paredes y techo y de la concepción mercantil-

ta de la vivienda como mercancía. Así, se reconoce como vivienda adecuada: el disponer de un lugar donde poder aislarse si se desea, espacio, seguridad, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación de accesibilidad en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. De esta forma, son componentes sustantivos del derecho a la vivienda: a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) la disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras; c) gastos de vivienda soportables; d) vivienda habitable y asequible; e) en un lugar que permita el acceso a centros de empleo, equipamiento urbano y espacios públicos en zonas aptas para el asentamiento; y f) que responda a una adecuación cultural endógena.

Esta concepción del derecho a la vivienda (adecuada), de derecho a infraestructura, servicios básicos, equipamiento urbano y espacios públicos, alude necesariamente a centralidad de la defensa y consecución de asentamientos humanos sostenibles; y por tanto, la idoneidad de desarrollar acciones/ soluciones focalizadas, a través de una planificación preventiva (dotación de suelo urbano y programas de vivienda social) y de “remediación” (procesos de regularización colectiva y/ o microplanificación barrial). Acciones todas ellas, enmarcadas, legitimadas, desde un reconocimiento pleno de la función social de la ciudad, esto es, el derecho colectivo al usufructo equitativo de los recursos/ beneficios de la ciudad. En suma, la democratización del acceso a suelo y servicios básicos, y la garantía de un adecuado espacio físico y social para todas y todos.

Una comprensión e interiorización social y política de la real dimensión y condiciones que aglutinan tanto la concepción de “vivienda adecuada”/ asentamientos humanos sostenibles, como el derecho a la vivienda, deberá entonces tener: i) un reflejo “práctico”, a través de políticas públicas, planificación, gestión y financiación urbana hacia la consecución de mejores condiciones de vida para todos y todas de acuerdo a los principios de corresponsabilidad, equidad, libertad, justicia social y solidaridad (incluye la definición de una política nacional, planes de ordenamiento, promoción de vivienda social,...); y por otro, ii) un reflejo normativo ineludible en la Constitución y posterior desarrollo legal y jurisprudencial que sustente, garantice y viabilice estas acciones y derechos.

Análisis del marco legal actual desde el derecho a la ciudad

La Constitución Nacional de 1998 del Ecuador (C98) reconoce como deber primordial del Estado en el Título I De los Principios y Deberes del Estado, Art. 3: “(...) asegurar la vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales de mujeres y hombres”, y “preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo”. Asimismo, el marco legal refleja, entre otros consensos internacionales, la promoción de un desarrollo sostenible, la necesidad de procesos de descentralización política y participación social, y el fortalecimiento de los gobiernos locales en su rol como promotor de desarrollo urbano sostenible.

En el caso del desarrollo sostenible, el Ecuador reconoce como derecho constitucional el “vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación” (Art. 23.6 de la C98). Respecto a la descentralización política y participación social, la propia concepción y aprobación de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social en 1997 (LEDEPS), debe ser considerada como un hecho revelador.

Art.1 LEDEPS. Objeto.- La presente Ley tiene por objeto impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado, la participación social en la gestión pública, así como poner en práctica la categoría de Estado descentralizado.

En este sentido, la C98 señalará en el Título I, De los Principios Fundamentales, en su artículo primero, que el gobierno del Ecuador es, entre otros, “(...) participativo y de administración descentralizada”, estableciendo en el Título XI relativo a la Organización Territorial y Descentralización, en su Capítulo 3, De los Gobiernos Seccionales Autónomos que: “El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza” (Art. 225).

El nuevo rol de las municipalidades como entes promotoras del desarrollo urbano sostenible se expresará de forma más precisa en el Art. 1 de

la Ley Orgánica de Régimen Municipal del 2001 y su reforma RO429 del 27 de septiembre 2004 (LORM) que, luego de definir al municipio como “la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado”, establece como “su finalidad (...) el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción”. Sin duda un elemento central del Derecho a la Ciudad.

De acuerdo a los cinco lineamientos estratégicos definidos en la Carta:

1) La promoción de políticas de servicios básicos y vivienda (entendidos como derecho), podemos apreciar que, en el Art. 23 inciso 20 de la C98 se establece que:

Art. 23. Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:

- 20. El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios.

Apreciamos que, en el marco del derecho a una calidad de vida (digna), se da el reconocimiento con rango constitucional del derecho a la vivienda y acceso a servicios básicos para todos y todas; piedra primera para la sustentación, desarrollo y ejercicio del uso equitativo de ciudad (finalidad última del derecho a la ciudad). Con todo, no se da un desarrollo y comprensión del derecho a la vivienda en toda su dimensión. No se alude a los componentes básicos interrelacionados que lo sustentan. Su inclusión permitiría la superación, en primera instancia, de un reconocimiento “nominal”: un sustento legal que debiera derivar en una consecuente jurisprudencia y actuaciones públicas en la defensa y cumplimiento de estos elementos. Esto es, un “reflejo práctico” en una jurisprudencia sensible; normas y definición de políticas, programas y proyectos elaborados hacia la consecución de desarrollos urbanos inclusivos y real ejercicio y satisfacción del derecho a la vivienda sin exclusión que atienda, en su conjunto, aspectos tales como tenencia, localización, acceso a equipamiento y servi-

cios básicos,... En coherencia por tanto, con la defensa y promoción del derecho a una vida digna.

2) Ejercicio pleno de la ciudadanía, expresado entre otros, en una efectiva participación, corresponsabilidad, en la planificación y gestión democrática de la ciudad. La LORM, en sus Arts. 146 y 63, establecerá las siguientes competencias y herramientas municipales fundamentales: i) formular los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano; ii) elaborar y aprobar proyectos de urbanización; iii) proceder a la zonificación; iv) estudiar y prever las posibilidades de crecimiento y determinar las zonas de expansión; v) controlar el uso del suelo en el territorio del cantón de conformidad con las leyes sobre la materia, establecer el régimen urbanístico de la tierra, y velar porque las disposiciones del concejo y las normas administrativas sobre el uso de la tierra y la ordenación urbanística tengan cumplida y oportuna ejecución; vi) reglamentar, previa aprobación del concejo, el tipo de construcción de edificios y la clase de materiales que deben emplearse, así como también el ornato de las poblaciones y el aseo e higiene de las mismas; entre otras. Sin duda un margen de maniobra importante para incidir en el territorio y acceso a tierra urbana, vivienda y servicios básicos a través de políticas públicas de desarrollo urbano sostenible.

Por otro lado, el Art. 24 de la LORM constituirá una importante herramienta (de ser activada fehacientemente) para facilitar la plena participación de la sociedad civil y sector privado en el ejercicio de estas competencias municipales. Así, enuncia que, en “concordancia con los objetivos y las políticas nacionales y con la participación de los actores públicos y privados, las municipalidades formularán y aprobarán sus planes de desarrollo estratégicos cantonales, programas y proyectos [urbanos] que garanticen la consecución de sus fines (...)”. Se reconoce entonces, de forma velada, la concepción de la ciudad como “espacio político”, la comprensión de su expresión territorial, realidad urbana, como el resultado de la interacción de los intereses locales, y por ende, el papel de las municipalidades como facilitadores y garantes de espacios y mecanismos de interacción social en la construcción colectiva de ciudad.

Esto es de especial relevancia, sin duda, por cuanto los Arts. 30 y 97 de la C98, en su inciso 11, establecerán con rango constitucional, aunque de forma poco asertiva, la función social de la propiedad.

3) La función social de la propiedad

Art. 30 C98.- “La propiedad, en cualquiera de sus formas y mientras cumpla su función social, constituye un derecho que el Estado reconocerá y garantizará para la organización de la economía. Deberá procurar el incremento y la redistribución del ingreso, y permitir el acceso de la población a los beneficios de la riqueza y el desarrollo. (...)”.

Art. 97 C98.- Todos los ciudadanos tendrán los siguientes deberes y responsabilidades, sin perjuicio de otros previstos en esta Constitución y la ley: [inciso] 11. Practicar la justicia y solidaridad en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de bienes y servicios.

No existe un reconocimiento manifiesto de la función social de la ciudad, sí en cambio, del mecanismo “práctico” para su consecución: la función social de la propiedad. Así, el derecho de propiedad privada no se concreta sino tras la satisfacción y respeto, primero, de un interés colectivo en sus usos e intensidades (función social de la propiedad). Se da entonces, si bien desde una visión que alude a la unidad y no al conjunto como un todo, esto es, la ciudad, la posibilidad de definir restricciones al derecho, uso y disfrute de la propiedad privada.

Con todo cabría en un ejercicio de afinamiento y articulación normativa, ligar la función social de la propiedad con la noción de construcción colectiva de ciudad. Ello se pudiera alcanzar, destacando de forma expresa, la vinculación obligada de la función social de la propiedad y la herramienta y proceso de los planes de ordenamiento territorial (de exigida elaboración con participación social). Ello supondría el reconocimiento constitucional de los planes reguladores como instrumento y proceso esencial para la definición de usos e intensidades de un territorio desde los preceptos de la función social de la ciudad/ propiedad y la participación social (Art. 24 de la LORM), en donde debe estar garantizada, la participación y atención de las demandas/ intereses sociales de los más desfavorecidos.

La interiorización y uso de la función social de la propiedad legitimará y viabilizará, por ejemplo, el emprender acciones urbanísticas públicas orientadas al castigo de la no utilización y subutilización de un predio o inmueble en beneficio de proyectos de vivienda social o dotación de suelo urbanizado; superar el escollo de una propiedad privada e intereses particulares en la redefinición de un área urbana industrial para la creación de un área de amortiguamiento con fines de salubridad pública; o determinar zonas específicas con menores restricciones urbanísticas para facilitar la regularización y microplanificación de barrios informales; o la definición de áreas protegidas, entre otras.

En coincidencia con la función pública de la propiedad y la necesidad de abordar la plena garantía del acceso a ciudad, la C98 y la LORM ponen a disposición de la administración pública una herramienta fundamental para su ejercicio: la expropiación. Así, en su Art. 32, se menciona que, “Para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la conservación del medio ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de conformidad con la ley. El Estado estimulará los programas de vivienda de interés social”.

Asimismo en el Art. 33 C98 se establece que: “Para fines de orden social determinados en la ley, las instituciones del estado, mediante el procedimiento y en los plazos que señalen las normas procesales, podrán expropiar, previa justa valoración, pago e indemnización, los bienes que pertenezcan al sector privado. Se prohíbe toda confiscación”.

En coherencia, el Art. 63 inciso 11 de la LORM, determina que: “La acción del concejo está dirigida al cumplimiento de los fines del municipio, para lo cual tiene los siguientes deberes y atribuciones generales: [inciso] 11. Declarar de utilidad pública o de interés social los bienes materia de expropiación, sin la intervención, en el proceso, de organismo alguno del gobierno central. En los arts. 320, 321 y 322 LORM, establecerá casos particulares de expropiación para vivienda de interés social.

Pese a la relevancia de contar con la expropiación con rango constitucional, es importante hacer notar la insuficiencia explícita de herramientas para la promoción/ incentivo de un desarrollo urbano inclusivo (no siempre factible a través de una intervención pública directa vía expropiación y/o de planificación predio-a-predio). Igualmente, y a efectos de una

praxis redistributiva, se debería explicitar que el pago “previa justa valoración” señalada, no debe incluir de ningún modo el valor de expectativas de una próxima revalorización/ plusvalía por acción pública (infraestructura, cambio de norma,...).

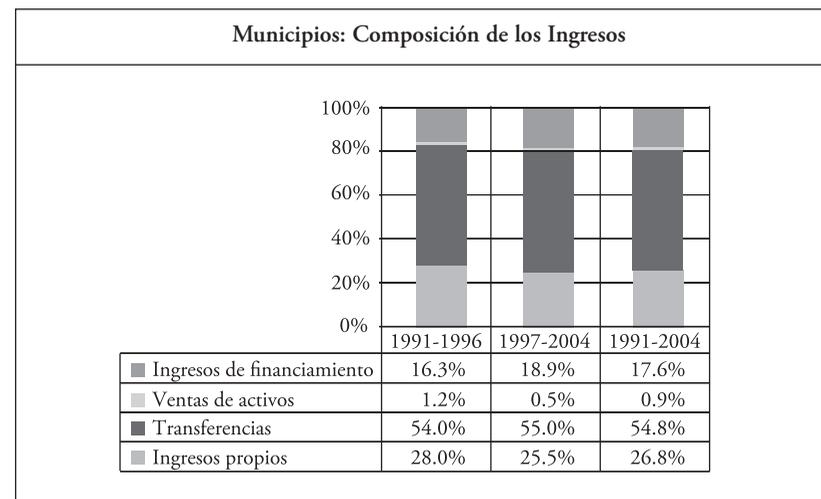
4) Impulso de economía solidaria y políticas impositivas progresivas.

La C98 prevé en sus Arts. 226, 231 y 232 que para gestionar las competencias, deberes y atribuciones locales se asignarán recursos desde las arcas del Estado a los gobiernos seccionales (refrendada por la Ley de Distribución del 15% del Presupuesto General del Estado de 2005), y la posibilidad de incrementar adicionalmente sus ingresos mediante la gestión tributaria de impuestos a la propiedad urbana y rural; impuesto a las utilidades en la compraventa de bienes inmuebles; tasas y contribuciones especiales de mejoras, entre otros (Art. 298 LORM); e ingresos no tributarios.

Una interpretación de la norma ligada al mencionado Art. 30 C98, el Estado “deberá procurar el incremento y la redistribución del ingreso, y permitir el acceso de la población a los beneficios de la riqueza y el desarrollo”, posibilitaría la aplicación de las tesis redistributivas de acuerdo al principio de reparto de cargas y beneficios y recuperación de plusvalías (en nuevos desarrollos urbanos, en la adopción de un impuesto predial progresivo y en la efectiva aplicación de la contribución especial de mejoras,...). En coherencia, por tanto, con los principios reseñados en los Arts. 242, 243 y 244 C98, que propugnan que la organización y funcionamiento de la economía deben ser regulados y controlados en defensa del bien común y garantía de un desarrollo socialmente equitativo. De este modo, la LORM prevé igualmente en su Art. 318, la posibilidad de una carga fiscal adicional en el impuesto predial para desincentivar la especulación, e incluso su expropiación para el emprendimiento de proyectos, programas de vivienda social (Arts. 320, 321 y 322).

Es indiscutible, por tanto, la disposición y coherencia de principios, competencias y herramientas para una gestión más eficiente de los recursos asociados a la planificación y gestión de ciudad, y la posibilidad consecuente de un incremento financiero a partir de los ingresos propios y

disminución de la carga directa de inversión pública municipal en obra pública de acuerdo a una corresponsabilidad (reparto de cargas y beneficios). Ahora bien, la realidad municipal es otra. Existe una importante dependencia de las transferencias del Estado y bajos ingresos propios (no representan si quiera el 30% de sus ingresos; ni la garantía de una autonomía en su funcionamiento, y mucho menos, un plus fiscal para inversión/ redistribución social). Ver gráfica a continuación.⁶



Por todo ello, y atendiendo las particularidades del contexto: falta de voluntad política local, insuficiencia de herramientas definidas, inadecuada gestión y débiles capacidades técnicas y ausencia de interiorización de los derechos y herramientas dispuestas, parece claro, lo lejos aún hoy día de la consecución de lo resaltado en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad:

2.2. Los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad y de los(as) ciudadanos(as) deben ser utilizados priorizando el interés social, cultural

⁶ Consejo Nacional de Modernización del Estado Programa de Apoyo a la Descentralización (2006).

y ambiental. Todos los(as) ciudadanos(as) tienen derecho a participar en la propiedad del territorio urbano dentro de parámetros democráticos, de justicia social y de condiciones ambientales sustentables. En la formulación e implementación de las políticas urbanas se debe promover el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del espacio y el suelo urbano, en condiciones seguras y con equidad entre los géneros.

2.3 Las ciudades deben promulgar la legislación adecuada y establecer mecanismos y sanciones destinados a garantizar el pleno aprovechamiento del suelo urbano y de los inmuebles públicos y privados no edificados, no utilizados, subutilizados o no ocupados, para el cumplimiento de la función social de la propiedad.

2.4 En la formulación e implementación de las políticas urbanas debe prevalecer el interés social y cultural colectivo por encima del derecho individual de propiedad y los intereses especulativos.

Conclusiones

De acuerdo al recorrido comprensivo de la realidad urbana en el Ecuador, la planificación, gestión y financiamiento local, y de acuerdo también, al marco legal vigente y los principios y lineamientos estratégicos del derecho a la ciudad, podemos concluir primeramente que:

- Pese a no constituir por sí mismo una barrera para una proactiva actuación pública en la materia, el marco legal ecuatoriano no garantiza una interpretación focalizada y herramientas acordes con la promoción, seguimiento y consecución del derecho a la vivienda adecuada y condiciones de equidad en el acceso a ciudad, servicios básicos para todos y todas.

Adicionalmente podemos concordar que:

- Se debe orientar y entender el proceso de la Asamblea Constituyente como un espacio de oportunidad para un proceso de diálogo, consenso y construcción social en donde cabría explicitar y reforzar los pos-

tulados y el enfoque del derecho a la ciudad (paradigma de la integración física y social), esto es, la equidad en el usufructo equitativo y construcción colectiva de ciudad.

- Es necesario construir e interiorizar un discurso de derechos y deberes que sirva para reconocer(nos) en las capacidades y voluntades colectivas, y sumar al esfuerzo y búsqueda por conseguir entre todos y todas el cambio hacia una sociedad(es) y ciudades más justas, equitativas e inclusivas.
- Se necesita de una redacción más acertiva respecto al derecho a la vivienda y acceso a servicios básicos. Una posibilidad: la inclusión de un capítulo de política urbana (caso de la Constitución de Brasil), y la explicitación de los componentes y principios básicos del derecho a la ciudad/vivienda adecuada, pasos y mecanismos para asegurar su aplicación.
- Es recomendable una compilación y estructuración más clara del articulado que facilite una rápida comprensión de la interrelación e interdependencia entre el derecho a una vida digna – el derecho a la ciudad – el derecho a la vivienda y servicios básicos – la función social de la propiedad – las competencias y herramientas en planificación, gestión y financiamiento local – la corresponsabilidad social/fiscal, que se articule con las leyes ya en vigencia (caso de la LEDEPS y LORM).
- Es importante explicitar, reconocer la relación fundamental y obligatoria entre la función social y ecológica de la ciudad/ propiedad y el Plan de Ordenamiento Territorial (participativo de acuerdo al Art. 24 de la LORM). Se debería extender la obligatoriedad para los municipios locales de asumir modelos de gestión (a definir) e instrumentalización de la función social de la propiedad en el Plan de Ordenamiento Territorial para la definición de suelo urbanizado para vivienda social; la asunción de los principios de reparto de cargas y beneficios y captura de plusvalías con un fin redistributivo.
- Recoger en el articulado de la Constitución nuevas herramientas orientadas a facilitar el acceso a tierra urbanizada/ vivienda en condiciones de seguridad a los sectores más desfavorecidos, así como la fuerte penalización de la especulación, no utilización y subutilización de un predio y/ o inmueble urbano.

- Reconocer la seguridad de la tenencia como derecho en el marco del derecho a la ciudad/ vivienda, con la explicitación de nuevas herramientas para su consecución: usucapión colectivo y posibilidades legales de mediación, conciliación y juicio ante omisión pública, entre otros, para su efectivo reconocimiento. Necesidad de generar jurisprudencia.
- Es necesario que bajo precepto constitucional se establezca la idoneidad de un presupuesto general y local específico, y acciones de discriminación positiva en materia de vivienda y servicios básicos en favor de aquellos territorios y grupos sociales que tradicionalmente han permanecido en situaciones de inequidad (afrodescendientes, pueblos indígenas, niños y mujeres).
- Definir la obligatoriedad de llevar a cabo en el ámbito local una planificación, gestión y financiación local a partir de espacios de concertación y consensos ciudadanos sostenidos en el tiempo, que den espacio y voz a los más pobres y marginados. Se debe apostar por un proceso de continua retroalimentación y traducción normativa sustentadas ineludiblemente en la función social de la ciudad/ propiedad y construcción colectiva de ciudad.
- La coherencia entre principios y herramientas de planificación, gestión y financiación local es algo fundamental, pero no suficiente. Se deben establecer las condiciones institucionales, presupuesto e instrumentos fiscales progresivos, procesos participativos, levantamiento de información y estudios técnicos y capacitación para su real aplicación (planificación física y modelos de superación de la planificación y gestión predio a predio, con el consecuente reparto de deberes urbanísticos).
- De igual forma, la capacitación técnica, la inversión en estudios de mercados de suelo y especificidades técnicas del territorio, y adecuación de la estructura interna municipal para una respuesta integral a las demandas ciudadanas y emprendimientos en materia de desarrollo urbano serán esenciales para la definición de políticas de suelo de acuerdo a los preceptos del derecho a la ciudad, del derecho a una vivienda adecuada.
- Finalmente destacar que, la definición de un adecuado y sensible marco constitucional es una primera etapa. Debe ser seguida de un fortalecimiento de la gestión, definición de política(s) y proyectos desde la institucionalidad pública con un enfoque o paradigma de in-

tegración social. En suma, una re-legitimación de la democracia sustentada en la búsqueda por alcanzar mejores condiciones de vida para todos y todas sin ningún tipo de exclusión.

Bibliografía

- Abramo, Pedro (2003). "Eu ja tenho onde morar... a Cidade da informalidade"; en Pedro Abramo, coord.; *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Río de Janeiro: Ed. Sete Letras.
- BID, Programa de apoyo al sector vivienda. Ecuador, Operación no. 1416/ oc-ec aprobada en julio 31, 2002, [<http://www.iadb.org/exr/doc98/pro/uec0207.pdf>] Acceso 21/10/2005.
- Dávila, Mónica (2007). "Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos Urbanos y Rurales"; en SEPLADES, eds.; *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: Gobierno Nacional del Ecuador.
- Fernades, Edesio (2003). "Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil"; en Pedro Abramo, coord.; *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Río de Janeiro: Ed. Sete Letras.
- Habitat Internacional Coalition (2005). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* Disponible [11.09.07] en <http://www.ciudadviva.cl/2005CartaMundialporelDerechoalaCiudad.pdf> Consejo Nacional de Modernización del Estado (2006) *Síntesis del Diagnóstico Descentralización en Ecuador al 2006 y Propuesta de Políticas para la Descentralización Fiscal*. Quito; Consejo Nacional de Modernización del Estado.
- Sistema de las Naciones Unidas del Ecuador (2002). *Evaluación Común de País-Ecuador*. Quito: Sistema de las Naciones Unidas del Ecuador
- Sistema de las Naciones Unidas y Gobierno Nacional del Ecuador (2007) *II Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Quito: ODM Ecuador. Alianzas para el desarrollo.
- Smolka, Martin (2007). "Precios elevados (e inaccesibles) de la tierra habilitada/urbanizada"; en Lincoln Institute, eds., *Curso Regional de Profundización de políticas de suelo en América Latina*. Ciudad de Panamá: Lincoln Institute.

Direito à moradia e questão habitacional no Brasil: o caso da cidade Estrutural

Brasilmar Ferreira Nunes*

Inaê Elias Magno da Silva**

Resumo

O presente texto discute um dos muitos casos empíricos da questão habitacional em áreas urbanas pobres segregadas no Brasil, refletindo sobre os efeitos produzidos na estrutura espacial das metrópoles brasileiras pela combinação entre os mecanismos de mercado e as escolhas governamentais. Particularmente, reflete sobre a relação entre o direito de morar e a problemática habitacional no Distrito Federal –DF, a partir da análise empírica de seu segundo mais pobre aglomerado urbano: a cidade satélite Estrutural.

Palavras-chave: moradia, Brasília, Estrutural, política habitacional, direito à cidade, segregação espacial.

* Professor titular da Universidade Federal Fluminense e pesquisador do CNPq.

** Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília.

Introdução

Objetiva-se, com o presente texto, tornar público mais um dentre muitos casos empíricos da questão habitacional em áreas urbanas pobres segregadas no Brasil e refletir sobre os efeitos que os mecanismos de mercado combinados às escolhas governamentais produzem na estrutura espacial das metrópoles brasileiras. Particularmente, discutir-se-á a relação entre o direito de morar e a problemática habitacional no Distrito Federal –DF, a partir da análise empírica de um de seus diversos aglomerados urbanos: a cidade satélite Estrutural.

O caso que ora se apresenta, encontra relevo por exemplificar o modelo segregacionista que tem caracterizado a urbanização nacional, em particular a do Distrito Federal brasileiro, e por ilustrar como a posse da terra urbana pelo Estado, em sociedades regidas pelo mercado, não é garantia de uma política habitacional equitativa entre as diferentes camadas de renda.

Moradia no Brasil, direito ou utopia?

A Carta Constitucional brasileira, promulgada em 1988, arrola entre os objetivos fundamentais da República brasileira a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais. No capítulo dedicado aos direitos sociais, o texto constitucional aponta a moradia como um dos direitos sociais do cidadão brasileiro (Brasil, 2003 - arts. 3º e 6º; Silva, 2000).

Do ponto de vista estrito dos princípios adotados pelo ordenamento jurídico nacional, o acesso à moradia não é e não pode ser prerrogativa de uma parte da população, posto que se trata de uma dimensão dos direitos que a sociedade define como fundamentais a todos os cidadãos indistintamente.

Ocorre que o mesmo ordenamento que reconhece a moradia como direito social, trata a propriedade como direito individual e coletivo inviolável (Brasil, 2003, art. 5º), reproduzindo, no nível jurídico, esta que é uma das maiores contradições estruturais das cidades capitalistas: o anta-

gonismo entre as necessidades básicas do indivíduo, aí destacada a necessidade do asilo físico, moral, emocional e simbólico da casa, e os interesses econômicos inerentes ao capital, em particular o capital imobiliário. Essa contradição, fragmento da própria natureza contraditória do capitalismo, pode ser administrada ou potencializada, a depender dos caminhos jurídicos assumidos por cada Estado e das escolhas políticas de cada governo em particular.

A Carta Magna brasileira, epicentro do ordenamento jurídico nacional e condutora formal dos destinos do Estado brasileiro, define a propriedade como direito fundamental, tanto quanto a vida, a liberdade, a igualdade e a segurança, cobrando-lhe, todavia, o atendimento a sua função social (Brasil, 2003, art. 5º, XXIII). Essa exigência, juntamente com a inclusão do direito à moradia entre os direitos sociais¹, respeitado o princípio da dignidade da pessoa humana, bem assim os direitos a intimidade e privacidade, paralelamente à garantia de ser a casa asilo inviolável e o poder-dever de o Estado promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento (Brasil, 2003, art. 23, IX), apontam para uma escolha jurídica que, considerado o conflito entre as necessidades do indivíduo e os interesses do capital, pende em favor dos menos favorecidos. Analisado de um ponto de vista formal estrito, nosso ordenamento jurídico e, assim, nosso Estado, parecem voltar-se frontalmente à construção de uma sociedade senão igualitária, posto que isso não constitui objetivo da República brasileira (Brasil, 2003, art. 3º), ao menos mais equilibrada e digna que a atual.

A não explicitação de um objetivo igualitário por parte do Estado brasileiro baseia-se, ao que parece, na perspectiva liberal que admite como inerentes à vida social as estratificações produzidas tanto pela ordem econômica como pela ordem social. Contudo, mesmo sendo as sociedades humanas caracterizadas por estratificações em diferentes dimensões, a realidade brasileira, como caso particular, estabelece um considerável abismo entre a formalidade jurídica e a legitimidade social da norma. No âmbito formal, como visto, todo brasileiro possui o direito de ocupar como residência permanente um lugar que lhe garanta os direitos correlatos a segu-

1 Inclusão feita pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000.

rança, privacidade, intimidade, dignidade e vida. No âmbito da realidade empírica, todavia, esse direito deixa de ser extensivo a todo cidadão e passa a ser limitado ao conjunto de indivíduos que dispõe de capital para o ingresso no mercado imobiliário capitalista. Vale dizer que essa não é uma particularidade brasileira, mas uma característica geral das sociedades que se fundamentam na conversão de todas as coisas em mercadoria (Marx, 1983) e, em contrapartida e contraditoriamente, não convertem a totalidade de seus cidadãos em consumidores, dada a desigual possibilidade de acesso à moeda.

Admitindo que a mercadorização da moradia é por si excludente de parcela da demanda pelo produto habitação, supõe-se como competência do Estado o atendimento à demanda contida, por meio de recursos como a ampliação de sua solubilidade, incentivo tributário, comercialização subsidiada ou mesmo doação. Se, como ocorre no caso brasileiro, o Estado não cumpre sua função na área habitacional ou a cumpre precariamente, mais em benefício dos estratos sociais potencialmente incluídos na oferta capitalista que dos estratos com pouco ou nenhum potencial de inclusão, o resultado não pode ser outro senão a reprodução sistêmica do déficit habitacional, ou seja, da carência de moradias em condições dignas para atendimento de sua demanda potencial. Cumpre destacar que, conceitualmente, déficit habitacional não corresponde unicamente à ausência de domicílio, mas, igualmente, à residência em domicílios precários. Morar, de um modo ou de outro, todos moram. O que se discute, todavia, é a qualidade da moradia a que a maior parte da população brasileira consegue acesso.

A explicação da existência de déficit habitacional não se encontra exatamente no fato de o contingente populacional urbano crescer em ritmo mais acelerado do que a capacidade de construção de moradias em um determinado local, mas, principalmente, no fato de parte da população encontrar-se excluída do mercado de produção de moradias, em virtude de poder aquisitivo insuficiente (Ribeiro e Pechman, 1985). Essa exclusão decorre, de um lado, da desigual distribuição da renda gerada na economia nacional, e de outro, das condições que regem a produção capitalista de moradias no Brasil, as quais impõem um elevado preço ao direito de habitar a cidade, em especial, a cidade formal, aquela cuja dinâmica é uni-

lateralmente imposta pelo mercado imobiliário. A despeito de esses excluídos engrossarem o cômputo dos que sabidamente precisam de casa, eles não compõem a demanda solvável da mercadoria moradia, porque não podem pagar o preço que o mercado exige pelo produto (Ribeiro e Pechman, 1985).

Note-se que não se trata, aqui, apenas de uma questão de exacerbação do preço do produto moradia, mas sim de uma delicada combinatória entre os preços praticados no mercado imobiliário formal e a distribuição interna da riqueza nacional, cujo desequilíbrio histórico tem resultado não exatamente em uma segmentação do mercado imobiliário, mas, mais propriamente, em uma ampla exclusão do acesso a esse mercado por parte da maioria da população.

Cumpre ressaltar ainda uma outra dimensão da segmentação do mercado imobiliário formal, diretamente relacionada à concentração do déficit habitacional nas camadas sociais com menor poder de consumo: a coincidência espacial não fortuita entre as áreas da cidade onde se concentram os investimentos públicos em infraestrutura urbana e as áreas escolhidas para residência pelas camadas de maior poder aquisitivo. Trata-se de um fenômeno de atratividade recíproca. A concentração dos estratos sociais superiores em certas áreas da cidade — resultado, em geral, da concentração espacial de benefícios e serviços urbanos —, recursivamente, atrai para essas mesmas áreas o gasto público, muitas vezes antecipadamente à demanda por serviços específicos, tais como água, esgoto, saneamento, pavimentação, iluminação, transporte e segurança pública. A concentração do gasto público para benefício dos mais beneficiados resulta na elevação dos preços dos imóveis em certas áreas da cidade e, concomitantemente, no reforço à inacessibilidade e no incremento de habitações inadequadas em outras áreas.

O caso apresentado a seguir, o da cidade Estrutural, uma das várias formações urbanas empobrecidas que circundam a capital brasileira, permite uma nítida visualização das questões até aqui discutidas, em particular pelo notório contraste entre suas condições habitacionais e as da cidade central. Antes, contudo, faz-se necessária uma breve caracterização do espaço social do DF, a título de contextualização do caso em debate.

O DF constitui hoje uma área urbana com mais de dois milhões de habitantes (tabela 02), comprovando um crescimento vertiginoso para um aglomerado urbano que se implanta em um território semivazio há apenas 47 anos². Sua estrutura administrativa conta com 29 Regiões Administrativas –RAs, também conhecidas como cidades satélites, muitas das quais surgidas nos anos 90 do século passado. A existência e a proliferação dessas RAs refletem o intenso e contínuo fluxo migratório que se dirige para a capital do país, oriundo sobretudo de áreas limítrofes, tais como o sertão do Nordeste, o Centro-Oeste e Minas Gerais. Para as análises que se seguem, foram classificadas as RAs do DF segundo a variável renda domiciliar mensal média, distinguindo-se as cinco com melhores índices e as cinco com índices mais precários, respectivamente, como áreas de ‘elite’ e áreas ‘populares’. As demais RAs foram classificadas como áreas ‘intermediárias’³.

As áreas de ‘elite’ do DF –Brasília, Lago Sul, Lago Norte, Park Way e Sudoeste/Octogonal– são geograficamente contínuas e concêntricas, tendo como centro o Plano Piloto (Brasília). As áreas ‘populares’ –Riacho Fundo II, Planaltina, Varjão, Estrutural e Itapoã–, por sua vez, são geograficamente dispersas, não possuem centralidade definida e se localizam em pontos circundantes às áreas de ‘elite’, com distância de até 38 km em relação ao Plano Piloto, como no caso de Planaltina (CODEPLAN, 2006).

Os dados expressos na tabela 01 permitem identificar algumas importantes características locais quanto à distribuição espacial das atividades produtivas e, conseqüentemente, da renda, conforme demonstrado posteriormente na tabela 02. Os funcionários públicos civis e militares, a despeito de residirem em todas as RAs –comprovando o caráter administrativo do DF–, concentram-se nas áreas de ‘elite’, com destaque, em termos absolutos, para Brasília, que sozinha reúne 29.269 pessoas ocupadas nessa categoria (18,2%), e, em termos relativos⁴, para a RA Sudoeste/Oc-togo-

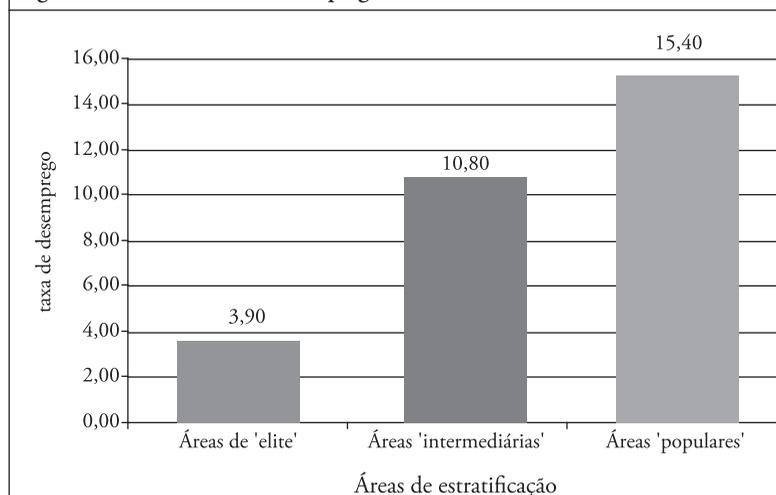
2 O atual DF surge oficialmente em 21 de abril de 1960.

3 Dada a renda média elevada e a natureza do mercado de trabalho local tem-se um conjunto importante de RAs nas áreas intermediárias. Essas, se olhadas a partir de uma perspectiva nacional, são núcleos com satisfatórias condições de vida, dando ao DF um perfil geral de “classe média”.

4 Toma-se em conta a razão entre a representatividade percentual da categoria considerada por cidade e a representatividade percentual da população daquela cidade em relação à população do DF.

nal, cuja proporção dos funcionários públicos do DF ali residentes (6,9%) é três vezes superior à representatividade de sua população na população local (2,3%). De outra parte, nota-se que os desempregados, apesar de também se diluírem por todo o território do DF, concentram-se nas áreas ‘intermediárias’ e ‘populares’, com destaque, em termos absolutos, para a Ceilândia, que reúne 27.878 desempregados (15,6% dos desempregados do DF), e, em termos relativos, para a RA Itapoã, cuja proporção dos desempregados locais ali residentes (3,1%) é 1,63 vezes superior à representatividade de sua população no DF (1,9%). A RA Itapoã é também aquela com maior proporção de desempregados relativamente à sua própria população, 16,6%, contra uma taxa de desemprego de 10,3% para todo o DF, de 3,9% para o conjunto das áreas de ‘elite’ (1,4% para o Lago Sul, a RA que registra a menor taxa de desemprego), de 10,8% para as áreas ‘intermediárias’ e de 15,4% para as áreas ‘populares’, conforme indica o gráfico 01 (CODEPLAN/SEPLAN, 2006).

Gráfico Nº. 01 - Áreas de estratificação do DF segundo a taxa interna de desemprego



Fonte: CODEPLAN/SEPLAN, 2004.

Tabela Nº. 01 - Caracterização da população residente com 10 anos ou mais segundo a posição na atividade produtiva - DF, 2004								
RAs	População residente com 10 anos ou mais		Funcionalismo público/militar		Desempregados		Demais categorias	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
DF	1.755.600	100,0	160.658	100,0	178.171	100,0	1.416.771	100,0
Áreas de 'elite'								
Lago Sul	22.446	1,3	3.732	2,3	321	0,2	18.393	1,3
Lago Norte	21.477	1,2	4.234	2,6	910	0,5	16.333	1,2
Sudoeste/Octogonal	40.813	2,3	11.085	6,9	1.022	0,6	28.706	2,0
Park way	16.984	1,0	2.901	1,8	1.047	0,6	13.036	0,9
Brasília	182.347	10,4	29.269	18,2	7.842	4,4	145.236	10,3
Total	284.067	16,2	51.221	31,9	11.142	6,3	221.704	15,6
Áreas 'intermediárias'								
Águas Claras	36.120	2,1	3.995	2,5	2.733	1,5	29.392	2,1
Guará	98.756	5,6	11.523	7,2	8.491	4,8	78.742	5,6
Cruzeiro	36.302	2,1	6.434	4,0	2.483	1,4	27.385	1,9
Taguatinga	194.895	11,1	21.715	13,5	19.574	11,0	153.606	10,8
Sobradinho	52.427	3,0	6.198	3,9	4.940	2,8	41.289	2,9
Núcleo Bandeirante	19.876	1,1	1.604	1,0	2.184	1,2	16.088	1,1
Candangolândia	11.642	0,7	1.305	0,8	1.282	0,7	9.055	0,6
Sobradinho II	60.104	3,4	4.408	2,7	6.243	3,5	49.453	3,5
Gama	94.220	5,4	8.778	5,5	12.050	6,8	73.392	5,2
Riacho Fundo	21.632	1,2	1.536	1,0	2.104	1,2	17.992	1,3
São Sebastião	50.707	2,9	2.758	1,7	5.580	3,1	42.369	3,0
Paranoá	31.599	1,8	1.293	0,8	3.213	1,8	27.093	1,9
Ceilândia	273.531	15,6	15.690	9,8	27.878	15,6	229.963	16,2
Samambaia	120.943	6,9	5.543	3,5	16.543	9,3	98.857	7,0
Recanto das Emas	79.122	4,5	4.099	2,6	8.530	4,8	66.493	4,7
Santa Maria	75.607	4,3	2.676	1,7	11.157	6,3	61.774	4,4
Brazlândia	39.816	2,3	2.556	1,6	5.180	2,9	32.080	2,3
Total	1.297.299	73,9	102.111	63,6	140.165	78,7	1.055.023	74,5
Áreas 'populares'								
Riacho Fundo II	14.037	0,8	408	0,3	1.629	0,9	12.000	0,8
Planaltina	112.354	6,4	6.666	4,1	17.601	9,9	88.087	6,2
Varjão	4.838	0,3	23	0,0	690	0,4	4.125	0,3
Estrutural	10.109	0,6	85	0,1	1.473	0,8	8.551	0,6
Itapoã	32.896	1,9	144	0,1	5.471	3,1	27.281	1,9
Total	174.234	9,9	7.326	4,6	26.864	15,1	140.044	9,9
Fonte: CODEPLAN/SEPLAN, 2004.								

A despeito da nomenclatura aqui utilizada para diferenciar as áreas do DF sugerir que se possam tratar de áreas internamente homogêneas em termos socioeconômicos, quando se observa a variável *renda mensal domiciliar*, justamente aquela que sustenta a classificação aqui proposta, nota-se a existência de uma nítida estratificação interna às áreas, com uma amplitude absoluta de renda de R\$ 6.250,00 (US\$ 3.125.00)⁵ nas áreas de 'elite', R\$ 2.334,00 (US\$ 1.167.00), nas áreas intermediárias, e R\$ 442,00 (US\$ 221.00), nas áreas 'populares', o que corresponde, respectivamente, a variações proporcionais de 2.24, 3.64 e 2.10, relativamente ao quociente da renda da cidade mais rica pela da mais pobre em cada área (tabela 02). Se, internamente a cada área, a estratificação existente é já expressiva, ela se torna excessiva quando comparadas as rendas médias das áreas de 'elite' e das áreas 'populares' –8.37 vezes em termos relativos e R\$ 5.277,00 (US\$ 2.638.50) em termos absolutos–, sendo, todavia, assustadora quando comparadas as rendas respectivas à cidade mais rica e à mais pobre do DF. A renda média do Lago Sul é 28.0 vezes superior à do Itapoã, apresentando uma amplitude absoluta de R\$ 10.873,00 (US\$ 5.436.50). A tabela 02 apresenta os números que retratam o abismo econômico que divide os mundos sociais no DF.

5 US\$ 1.00 = R\$ 2,00.

Tabela Nº. 02 - População e renda média mensal por RA– DF, 2004					
RAs	População	Renda mensal			
		Domiciliar		Per capita	
DF	2.096.534	R\$ 1,00	Salários mínimos*	R\$ 1,00	Salários mínimos*
Áreas de 'elite'					
Lago Sul	24.406	11.276	43,4	2.798	10,8
Lago Norte	23.000	8.922	34,3	2.023	7,8
Sudoeste/Octogonal	46.829	6.276	24,1	2.226	8,6
Park Way	19.252	5.092	19,6	1.273	4,9
Brasília	198.906	5.026	19,3	1.770	6,8
Total/Média ponderada da região de estratificação	312.393	5.993	23,0	1.907	7,3
Áreas 'intermediárias'					
Águas Claras	43.623	3.219	12,4	863	3,3
Guará	112.989	3.186	12,3	852	3,3
Cruzeiro	40.934	3.155	12,1	807	3,1
Taguatinga	223.452	2.493	9,6	661	2,5
Sobradinho	61.290	2.401	9,2	623	2,4
Núcleo Bandeirante	22.688	2.157	8,3	629	2,4
Candangolândia	13.660	2.150	8,3	577	2,2
Sobradinho II	71.805	1.698	6,5	438	1,7
Gama	112.019	1.558	6,0	404	1,6
Riacho Fundo	26.093	1.535	5,9	386	1,5
São Sebastião	69.469	1.362	5,2	360	1,4
Paranoá	39.630	1.361	5,2	316	1,2
Ceilândia	332.455	1.211	4,7	323	1,2
Samambaia	147.907	1.039	4,0	254	1,0
Recanto das Emas	102.271	1.013	3,9	239	0,9
Santa Maria	89.721	962	3,7	244	0,9
Brazlândia	48.958	885	3,4	219	0,8
Total/Média ponderada da região de estratificação	1.558.964	1.723	6,6	450	1,7
Áreas 'populares'					
Riacho Fundo II	17.386	845	3,3	237	0,9
Planaltina	141.097	825	3,2	200	0,8
Varjão	5.945	728	2,8	214	0,8
Estrutural	14.497	499	1,9	115	0,4
Itapoã	46.252	403	1,6	102	0,4
Total/Média ponderada da região de estratificação	225.177	716	2,7	178	0,7

Fonte: CODEPLAN/SEPLAN, 2004.
* R\$ 260,00.

Questão habitacional no DF, o caso da cidade Estrutural

Situada na zona de estratificação aqui denominada áreas 'populares', a de menor poder aquisitivo médio do DF, a cidade satélite Estrutural constitui o segundo núcleo urbano mais pobre do município de Brasília. Abaixo dela, há apenas a RA Itapoã.

Do ponto de vista da questão habitacional, o dado relativo à renda média dos moradores da Estrutural (tabela 02) é da maior relevância, pois indica a principal causa da exclusão do direito a uma habitação digna que os caracteriza: sua baixa condição de renda.

Não resta dúvida que uma renda domiciliar mensal média inferior a dois salários mínimos constitui barreira intransponível para o ingresso no mercado imobiliário formal, em particular se considerado o contexto do DF, onde a concentração de renda nas áreas de 'elite', o controle estatal do uso da terra e as particularidades jurídicas da estrutura fundiária impulsionam os preços do mercado a níveis bastante elevados (Malagutti, 1999; Silveira, 1999; Borges, 2005). Além de sustentar os gastos cotidianos mínimos com alimentação, vestuário e transporte, que respondem por aproximadamente 45% do orçamento das famílias residentes nas capitais brasileiras (FGV, 2004)⁶, esse montante deve suportar, ainda, os preços praticados por um mercado imobiliário cujo custo médio da construção, consideradas unicamente as despesas com material e mão de obra, é da ordem de R\$ 598,28/m², o quarto maior do país⁷. Esse valor ficcional –que desconsidera o preço da terra e o lucro do construtor– faz com que uma construção de 50m², efetuada no âmbito do mercado formal, custe aproximadamente R\$ 30.000,00. Se hipoteticamente financiada em 20 anos, sem custos financeiros, isso resultaria em prestações mensais fixas de R\$ 125,00, correspondendo a 25% da renda média mensal domiciliar e a 8,7% a mais do que a média da renda *per capita* mensal dos moradores da Estrutural.

Nesse contexto, a auto-construção gradativa da moradia, sem ônus com a aquisição da terra e com os lucros do mercado, no limite das possibilidades de auto-realização de cada família em termos do tamanho e das

6 Excluem-se desse percentual os gastos com saúde e educação. Não há dados individualizados para o DF.

7 Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, março de 2007.

condições materiais da construção, apresenta-se como a solução mais óbvia para enfrentamento da problemática habitacional (tabela 03).

	Áreas de 'elite'		Áreas 'intermediárias'		Áreas 'populares'		Estrutural	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Espécie								
Permanente	102.175	98,60	389.606	96,59	40.440	76,52	874	26,11
Improvizado	1.105	1,07	8.950	2,22	6.840	12,94	1.695	50,64
Em construção	345	0,33	4.820	1,19	5.571	10,54	778	23,24
Total	103.625	100,00	403.376	100,00	52.851	100,00	3.347	100,00
Condição de ocupação								
Próprio quitado	51.574	49,77	209.945	52,05	11.151	21,10	11	0,33
Próprio em aquisição	5.933	5,73	18.651	4,62	734	1,39	0	0,00
Próprio em terreno não legalizado	1.950	1,88	15.757	3,91	25.698	48,63	139	4,15
Próprio em assentamento	48	0,05	17.411	4,32	3.443	6,51	1.716	51,25
Próprio em área arrendada	0	0,00	373	0,09	103	0,19	32	0,96
Alugado	28.059	27,08	101.251	25,10	6.458	12,22	139	4,15
Cedido	5.682	5,48	35.484	8,80	4.760	9,01	245	7,32
Funcional	8.027	7,75	3.879	0,96	0	0,00	0	0,00
Outros	2.353	2,27	619	0,15	502	0,95	1.066	31,84
Total	103.626	100,00	403.370	100,00	52.849	100,00	3.348	100,00
Tipos								
Apartamento	72.868	70,32	39.924	9,9	715	1,35	64	1,91
Casa	22.561	21,77	345.477	85,6	44.544	84,28	1.386	41,41
Kitnette	7.520	7,26	4.499	1,1	153	0,29	53	1,58
Barraco	342	0,33	10.605	2,6	6.678	12,64	1.844	55,09
Outros	332	0,32	2.870	0,7	760	1,43	0	0,00
Total	103.623	100,00	403.375	100,00	52.850	100,00	3.347	100,00
Área construída								
Até 40 m ²	7.977	7,70	68.122	16,89	14.987	28,36	2.441	72,91
41 a 60 m ²	11.847	11,43	99.222	24,60	14.243	26,95	640	19,12
61 a 90 m ²	17.454	16,84	134.457	33,33	14.565	27,56	213	6,36
91 a 120 m ²	29.788	28,75	60.248	14,94	6.616	12,52	43	1,28
121 a 150 m ²	8.607	8,31	16.284	4,04	1.643	3,11	11	0,33

151 a 220 m ²	14.245	13,75	17.093	4,24	642	1,21	0	0,00
221 a 300 m ²	5.567	5,37	5.444	1,35	122	0,23	0	0,00
Acima de 300 m ²	8.137	7,85	2.502	0,62	33	0,06	0	0,00
Total	103.622	100,00	403.372	100,00	52.851	100,00	3.348	100,00
Número médio de pessoas por domicílio								
	3,0		4,0		3,9		4,3	
Material de construção das paredes								
Alvenaria	102.189	98,61	389.619	96,59	45.975	86,99	1.610	48,09
Madeira aparelhada	447	0,43	1.099	0,27	105	0,20	43	1,28
Concreto	683	0,66	4.008	0,99	287	0,54	11	0,33
Madeira aproveitada ou madeirite	179	0,17	7.749	1,92	2.002	11,97	1.684	50,30
Placas de cimento	48	0,05	621	0,15	134	0,25	0	0,00
Outros tipos	80	0,08	279	0,07	23	0,04	0	0,00
Total	103.626	100,00	403.370	100,00	52.851	100,00	3.348	100,00
Fonte: CODEPLAN/SEPLAN, 2004.								

Os dados disponíveis permitem compor o seguinte perfil residencial para a cidade Estrutural: um aglomerado urbano estabelecido sobre uma área de assentamento (51,25%); dominado por construções improvisadas (50,64%), de tipo barraco (55,09%), erguidas em material precário (50,30% em madeira aproveitada ou madeirite), com pequenas dimensões espaciais (72,91% com área construída de no máximo 40 m²) e elevada densidade habitacional relativamente à área construída (4,3 habitantes por domicílio ou um morador a cada 9,3 m²).

Pode-se afirmar que pelo menos a metade da população da Estrutural encontra-se em situação deficitária em termos de moradia. Tratam-se de, no mínimo, 7.248 pessoas precisando de casa, o que corresponde à necessidade de, pelo menos, 1.685 novas residências⁸.

8 Estimativa pautada na definição de déficit habitacional utilizada pela Fundação João Pinheiro – FJP (2006), que considera os seguintes números: população: 14.497 habitantes; déficit habitacional: 50% do total da população; proporção de moradores por domicílio: 4,3. O déficit habitacional real da Estrutural pode ser superior ao estimado, em virtude de coabitação e ônus excessivo com o aluguel, dois dados utilizados para a mensuração do déficit habitacional que não se encontram disponibilizados para análise das RAs do DF.

Conforme indicado na tabela 03, o perfil habitacional da Estrutural é diametralmente oposto ao das áreas de ‘elite’ e em muito pior que o da própria região de estratificação à qual pertence. Ao lado da Estrutural, em termos de precariedade habitacional, há apenas Itapoã, o mais pobre aglomerado urbano do DF. Esses dados confirmam para o DF o que tipifica a situação habitacional dos outros bolsões de pobreza urbana no Brasil: a deficiência generalizada de moradia condigna diretamente relacionada à insuficiência de renda.

O aglomerado habitacional da Estrutural, acima descrito, surge ainda na década de 1960, quando da edificação de Brasília, em torno da atividade de coleta de lixo. Sua longevidade, no decorrer dos anos, associou-se, de um lado, à segura distância que o separava do Plano Piloto e lhe dava certa “invisibilidade” frente à autoridade pública –mais ocupada em conter as constantes investidas das populações pobres rumo às áreas protegidas da cidade que propriamente em solucionar os problemas de carência habitacional que se manifestavam em diversos pontos da malha urbana do DF– e, de outro, às suas discretas dimensões sócio-espaciais, contributivas, por assim dizer, daquela “invisibilidade”.

A Estrutural chega ao ano de 2006 com uma população quase quarenta vezes superior à ali existente até o início da década de 1990⁹ e uma situação urbana da mais expressiva carência. Faltam-lhe não apenas renda e estrutura habitacional condizentes com uma vida digna, mas, igualmente, infra-estrutura urbana adequada. Conforme indicado na tabela 04, a esmagadora parcela dos domicílios da cidade não conta com rede geral de esgoto (90,77%), ruas asfaltadas (96,50%) ou meio fio (96,50%), calçadas para pedestres (96,50%) e rede de água pluvial (95,55%). O único benefício infra-estrutural urbano que atinge a quase totalidade dos domicílios é a iluminação pública.

9 Até o início de 1994, a invasão da Estrutural registrava 89 famílias (Gouvêa, 1999). Os dados da CODEPLAN/SEPLAN para 2004 apontam a existência de 3.347 domicílios, a saber, 37,6 vezes mais domicílios do que os registrados há 13 anos. Vale notar que a variável “famílias” não se confunde com a “domicílios”, pois em um mesmo domicílio podem coabitar várias famílias. Utilizamos esse dado por ser o único disponível.

Tabela Nº. 04 - Distribuição dos domicílios por indicadores de infra-estrutura urbana - regiões de estratificação do DF e Estrutural

	Áreas de ‘elite’		Áreas ‘intermediárias’		Áreas ‘populares’		Estrutural	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Geral								
Rua asfaltada	101.985	98,42	375.608	93,12	20.652	39,08	117	3,50
Calçada	98.712	95,26	336.251	83,36	16.570	31,35	117	3,50
Meio fio	99.497	96,02	365.823	90,69	19.045	36,04	117	3,50
Iluminação pública	101.307	97,76	393.291	97,50	42.903	81,18	3.134	93,64
Rede de água pluvial	92.874	89,63	329.733	81,74	15.350	29,04	149	4,45
Total de domicílios	103.624	—	403.374	—	52.850	—	3.347	—
Esgotamento sanitário								
Rede geral	95.150	91,82	370.868	91,94	24.964	47,24	309	9,23
Fossa séptica	8.234	7,95	28.909	7,17	13.689	25,90	1.268	37,88
Fossa rudimentar	224	0,22	3.130	0,78	13.524	25,59	1.567	46,82
Vala	0	0	201	0,05	50	0,09	107	3,20
Outros	16	0,02	266	0,07	623	1,18	96	2,87
Total de domicílios	103.624	100,00	403.374	100,00	52.850	100,00	3.347	100,00

Fonte: CODEPLAN/SEPLAN, 2004.

As precárias condições infra-estruturais da Estrutural são indicativas da forma como no DF a pobreza é gerida pelo Estado para conforto da sociedade incluída, e não combatida, para benefício das próprias populações pobres. Como a terra urbana aqui é de propriedade estatal e não privada¹⁰, a decisão de ofertar ou não novas áreas habitacionais pertence ao Estado e não ao mercado. Isso permite ao governo local controlar a expansão urbana conforme sua orientação política, por meio do arbítrio do preço da terra –seguindo a mesma lógica que orienta o estabelecimento de preços no mercado privado, qual seja, a de que estoques de terras retidos em áreas centrais, ou de ‘elite’, e que já contam ou tendem a contar com beneficiamento urbano no curto prazo, têm preços mais elevados

10 A construção de Brasília no Planalto Central implicou na apropriação estatal de grande parte das terras ocupadas pelo DF.

que aqueles de localização periférica desprovidos de beneficiamento (Pereira e Lima, 2006; Gonçalves, 1998; Malagutti, 1999; Silveira, 1999)– ou por meio do assentamento das populações pobres em novas cidades satélites implantadas em áreas afastadas da cidade central.

A Constituição Federal de 1988, a passagem do DF ao status político-jurídico de unidade federativa e a conseqüente autonomia política alcançada em 1990 com a constitucionalização da eleição direta para governador e deputados distritais deram início a uma importante fase da política habitacional local, na qual destaca-se a criação do Programa de Assentamentos para a População de Baixa Renda –PAPBR, instituído com o intuito de eliminar as invasões e a sublocação no DF por meio da distribuição de lotes semi-urbanizados, em regime de concessão de uso, para moradia obrigatória do beneficiário que atendessem a requisitos pré-definidos¹¹. Na primeira etapa do PAPBR, todas as favelas do Plano Piloto foram removidas e assentadas fora de seus limites¹², a maior parte destinada à “Vila Roriz”, hoje cidade satélite de Samambaia (Gonçalves, 1998).

Dois aspectos do PAPBR são relevantes para o presente debate: o uso político dado ao programa e o crescimento e a consolidação da cidade Estrutural com todos os aspectos de precariedade que a caracterizam presentemente.

A distribuição de lotes semi-urbanizados –com esgoto e pontos de água e luz–, ainda que sob regime de concessão de uso, com pagamento de taxa mensal, em localidades distantes do Plano Piloto e nas mais precárias condições urbanísticas, veio ao encontro dos anseios da imensa massa deficitária por habitação que em trinta anos se havia acumulado no DF. Tanto os beneficiários do PAPBR como aqueles que passaram a acreditar na possibilidade de virem a ser agraciados em oportunidades futuras, e também os moradores do Plano Piloto, que se viram livres das inúmeras favelas que se lhes avizinhavam, expressaram sua aprovação ao programa elegendo diretamente ao Governo o então governador biônico, Joaquim Roriz.

11 Decreto nº 11.476, de 9 de março de 1989.

12 Exceções foram as favelas Vila Planalto, Varjão e Acampamento da Telebrasilândia, assentadas no próprio local por força de ampla mobilização popular (Gonçalves, 1998).

O PAPBR teve tamanha expressividade no universo simbólico local que desenvolveu uma verdadeira “comunidade de crença” entre os excluídos da cidade central em torno do sonho de aquisição de um lote em um assentamento público (Borges, 2005). A explosão demográfica registrada na invasão do “lixão” da Estrutural em 1994 é, em boa parte, resultante da crença na possibilidade de aquisição de um lote estimulada pela forma clientelista e populista como se desenvolveu o PAPBR desde sua implantação, em 1989.

Conclusão

Pode-se dizer que a política de remoção das ocupações clandestinas de baixa renda do anel urbano central de Brasília e seu assentamento em zonas periféricas precariamente urbanizadas e fisicamente apartadas dos setores que concentram o trabalho, a renda e todo o conjunto de oportunidades de ascensão social reforça, com aval social, a exclusão do direito à cidade (Lefebvre, 1969) que tipifica a realidade urbana brasileira. Essa política de gestão da pobreza fundamenta-se em um perigoso mecanismo recursivo de retroalimentação da própria pobreza, por meio do qual o pobre excluído, considerado um problema social pelo Estado e pelo establishment (Elias e Scotson, 2000), é segregado e invisibilizado por força das políticas públicas que deveriam cuidar de sua inclusão, tornando-se, conseqüentemente, ainda mais pobre e excluído, posto que lançado, como dejetos, nas franjas dos espaços que lhe poderiam oferecer o conjunto de capitais –econômico, social, intelectual, simbólico (Bourdieu, 1989)– para assegurar sua mobilidade social e sua gradativa inclusão. Sem combinar remoção com oportunidades de trabalho, educação, segurança, lazer, cultura e urbanidade, a política de gestão dos pobres no DF tende apenas a acentuar ainda mais as situações de pobreza que tipificam os arredores da capital federal.

O caso da Estrutural não foge a essa regra. Sua lógica de ocupação e consolidação situa-se na base de um sólido processo de resistência contra o poder local, interessado na expulsão dos moradores tanto das áreas de ‘elite’ como da própria área em que se deu seu assentamento –situada no

combatido eixo cidades satélites-Plano Piloto e não no tacitamente autorizado eixo cidades satélites-cidades satélites (Nunes, 2007).

A questão habitacional no DF, como caso particular de um fenômeno geral, exemplifica com clareza os limites da ação estatal na oferta de terras e habitação à população brasileira. Na capital federal, tal como ocorre em outros contextos urbanos –estes, diferentemente daquela, dominados pela propriedade privada e não pela propriedade estatal–, a ação do Estado proprietário é contaminada, por assim dizer, pela lógica do mercado –o acesso à terra e à habitação guiam-se por critérios econômicos e de prestígio social e não pelo respeito à função social da terra e ao direito social da moradia. Como resultado, vê-se a reprodução sistemática de núcleos habitacionais precarizados, onde se aglomera uma população pobre que, motivada pela crença na prosperidade futura, aguarda com demasiada perseverança a ação de um Estado quase sempre ausente.

Como ilustra o caso aqui apresentado, a posse da terra urbana pelo Estado –mesmo um Estado formalmente tendente à implantação da Justiça Social na cidade, como o brasileiro–, por força de escolhas políticas elitistas e de importação de mecanismos de mercado, não garante às camadas de renda inferior o direito à cidade. Nesse contexto, a moradia adquire caráter onírico: é antes um sonho, que um direito.

Referências bibliográficas

- Barros, Ricardo Paes de y Mendença, Rosane Silva Pinto de (1995). Os determinantes da desigualdade no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA.
- Borges, Antonádia (2005). “Sobre pessoas e variáveis: etnografia de uma crença política” em *Mana*. 11/1 (abril), p.67-93.
- Bourdieu, Pierre (1989). O poder simbólico. Lisboa: DIFEL.
- Brasil (2003). Constituição da República Federativa do Brasil: 1988. 20ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados.
- CODEPLAN – Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central (Brasil, 2006). Coletânea de informações socioeconômicas: Região Administrativa RA VI – Planaltina. Brasília: CODEPLAN.
- CODEPLAN; SEPLAN – Secretaria de Planejamento (Brasil, 2004). Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD 2004. Brasília: SEPLAN: CODEPLAN.
- Elias, Norbert y Scotson, John L. (2000). Estabelecidos e outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Zahar.
- FGV – Fundação Getúlio Vargas (Brasil, 2004). Pesquisa sobre Orçamentos Familiares, 2002-2003. Rio de Janeiro: FGV.
- FJP – Fundação João Pinheiro (Brasil, 2006). Déficit habitacional no Brasil 2005. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações.
- Gonçalves, Maria da Conceição Vasconcelos (1998). *Favelas teimosas: lutas por moradia*. Brasília: Thesaurus.
- Gouvêa, Luiz Alberto de Campos (1999). “Uma política habitacional de interesse social para o Distrito Federal”; em Paviani, Aldo, org.; Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Brasil, 2004). Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar – PNAD 2004. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (2007).

- Lefebvre, Henri (1969). O direito à cidade. São Paulo: Editora Documentos.
- Malagutti, Cecília Juno (1999). “Loteamentos clandestinos no Distrito Federal: caminhos alternativos para sua aceitação”; em Paviani, Aldo, org.; Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Marx, Karl (1983). O capital. Vol. I, Tomo I. São Paulo: Abril Cultural.
- Nunes, Brasilmar Ferreira (2007). “Modos de agir, maneiras de ser: os embates cotidianos pelo espaço urbano numa população de baixa renda no DF”; em Feldman, Sarah; Fernandes, Ana, orgs.; O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões e desafios. Salvador: UFBA/ANPUR.
- Ribeiro, Luiz C. de Queiroz y Pechman, Robert M. (1985). O que é questão da moradia. São Paulo: Nova Cultural/Brasiliense.
- Silva, José Afonso (2000). Curso de direito constitucional positivo. 18ed. São Paulo: Malheiros Editores.
- Silveira, Denise Prudente de F (1999). “Gestão territorial do Distrito Federal: trajetórias e tendências”; em Paviani, Aldo, org.; Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Construcción de la vida asociativa: estudio de caso de las políticas de vivienda social en la comuna de La Pintana

María José Pérez Bravo*

Resumen:

En el presente artículo se analizan las políticas de vivienda social implementadas en Chile utilizando la elaboración teórica de Bruno Jobert respecto de las funciones de las políticas públicas. De este análisis se proponen conclusiones de la vida y las dinámicas asociativas que se generan en el territorio de una comuna actualmente, profundizando en dos conceptos: el contrato social y el estatuto de ciudadanía.

Palabras clave: políticas de vivienda, pobladores, vida asociativa, contrato social y exclusión social.

* Socióloga (Universidad de Chile), Master en Gestión y Políticas Públicas (MGPP, Ingeniería Industrial Universidad de Chile) y Doctorante Université Catholique de Louvain (Prueba de confirmación diciembre 2006). Profesora ayudante de Cátedra "Actualidad en gestión y políticas públicas" (Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial. Alejandra Mizala).

El territorio: “La Pintana, el lugar donde la gente busca la oportunidad de ser feliz”

Para analizar la relación entre las prácticas asociativas y las políticas públicas, específicamente la política de vivienda social, en el estudio de caso de la comuna de La Pintana resulta relevante considerar tres características propias del territorio que hacen relevante su estudio. La primera característica tiene que ver con su conformación, pues este territorio ha sido poblado casi en su 100% a partir de viviendas sociales. Por ello, en lo que actualmente corresponde a la comuna de La Pintana se han experimentado y plasmado las políticas de vivienda social de los distintos gobiernos desde 1950 hasta mediados del gobierno de Ricardo Lagos. Todas estas políticas han tenido un carácter de urgencia, pues han buscado responder al déficit habitacional generado por la concentración de población en la ciudad, y en cada una de ellas se han priorizado diferentes dimensiones del problema.

La segunda característica de la comuna es su condición de comuna pobre, en un contexto de ciudad altamente segregada. Desde el punto de vista funcional, La Pintana es una comuna dormitorio construida para alojar pobres. La segregación urbana, refleja la desigualdad en la distribución del ingreso, consolidando un mapa en el que la segregación residencial muestra, en su primera fase, una nítida tendencia al distanciamiento físico entre barrios ricos y pobres (Rodríguez y Winchester, 2001).

La heterogeneidad de prácticas asociativas dentro del territorio es la tercera característica que hace de La Pintana un caso de estudio. Esta heterogeneidad, desde nuestra perspectiva, tendría como fundamento la diversidad de formas de poblamiento del territorio, en que si bien su origen es la política de vivienda social de los últimos cincuenta años, ésta ha asumido formas específicas de acuerdo a los diferentes gobiernos y el contexto político, económico y social. Son estas tres características las que convierten a La Pintana en un caso relevante y pertinente para los objetivos de esta investigación.

Las funciones de las políticas públicas: la integración, la regulación y la legitimidad en la política de vivienda social

De manera general, una primera conclusión que se desprende del estudio de las políticas de vivienda social en Chile, es que ellas han estado condicionadas principalmente por dos factores, la disponibilidad de recursos económicos de las diferentes administraciones y la capacidad de presión de los grupos demandantes. Sin embargo, de estos dos factores, han sido los recursos económicos los que ha supeditado la localización, el tamaño y la calidad de la construcción. Esta tendencia ha sido transversal en la historia de las políticas de vivienda, aún cuando la asignación de viviendas sociales por parte del Estado ha obedecido a criterios políticos, como la presión de los demandantes y la legitimidad social que adquiere el acceso a vivienda. De esto se desprende una segunda conclusión, que lleva a asociar la vivienda social con la segregación urbana, la exclusión y el fenómeno actual de la ciudad dual o de la “guetización”. Pues por su orientación, la política de vivienda ha convertido al Estado en el principal agente de la segregación residencial a gran escala. Esto marca una diferencia con la mayoría de las ciudades latinoamericanas, donde los barrios populares son producto de ocupaciones ilegales que se han ido integrando lentamente a la estructura de la ciudad (Ducci, M.E. 1997).

Al analizar las políticas de vivienda social a partir del análisis histórico y de la adaptación de la matriz de funciones propuesta por Bruno Jobert¹, se puede ver que las políticas de vivienda social tuvieron en Chile un énfasis por la función de integración social, pero un tipo de integración que llamaremos “integración por vasallaje” hasta el periodo de Eduardo Frei Montalva. A partir del primer gobierno de la democracia cristiana se releva la función de legitimidad en las políticas de vivienda, adquiriendo total preeminencia durante el gobierno de Salvador Allende, único gobierno que conceptualizó la vivienda como un derecho ciudadano. Durante el periodo dictatorial el énfasis estuvo en la función de regulación, aspecto

1 Desde 1994 la autoridad local intentó detener la construcción de viviendas sociales. Por ello, las últimas viviendas se entregan el año 2003 y se cierra la construcción gracias a un acuerdo del Parlamento y el gobierno local para la restricción del uso del suelo habitacional y la generación de zonas de reserva urbana protegidas ecológicamente.

que, en nuestra visión, se mantiene hasta las políticas actuales. En este punto queremos profundizar la discusión más adelante, introduciendo al debate el concepto de exclusión y de “ciudad dual” como un elemento de las políticas actuales.

Sin embargo, y como lo propone este autor, estas funciones son parte de las contradicciones presentes en la acción pública. Esto se refleja en que una política que busca la integración de un grupo social a partir del acceso a un bien, al mismo tiempo incide en el discurso de legitimidad respecto a los derechos ciudadanos, a la acción colectiva y en la regulación del acceso a la arena política. Por ello, resulta importante considerar en el análisis, como lo propuso W. Mills hace cincuenta años, que “el poder es una cosa y viene primero; la situación que el poder trae es cosa distinta y viene después” (Mills, 1957: 248). Esta idea grafica lo incierto e indeterminado de la acción del Estado respecto a la promoción y creación de grupos sociales, pues puede abrir el acceso o legitimar la apertura del espacio político y promover la incorporación de grupos sociales a la arena política, pero no tiene todas las herramientas para monitorear y controlar su acción.

Contrato social y espacio público:

La dimensión simbólica de las políticas públicas.

La política de vivienda social como parte de la trama urbana se consolida y avanza sobre la base de dos dimensiones complementarias. De una parte, la dimensión simbólica que se construye a través de las representaciones: el sentido de la propiedad de la vivienda, de la nueva comunidad, de la relación con la ciudad, etc.; y por otra, la dimensión material, reflejada en las acciones de intervención directa sobre los territorios. En este sentido, la ciudad y sus comunas son un hecho social en estado ‘objetivo’, son relaciones sociales cristalizadas en objetos materiales, en instituciones, en textos, en reglamentos, etc. (Pinçon, y Pinçon-Charlot, 2005).

El espacio, en esta perspectiva es uno de los lugares donde el poder se afirma y se ejerce bajo su forma más sutil, su dimensión simbólica. Ahí, como violencia simbólica, pasa muchas veces de ser inadvertido, invisibi-

lizando la forma como los agentes y los grupos se reparten el espacio urbano. En la perspectiva de Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1999), ambos espacios en términos analíticos pueden ser homologables, siendo posible utilizar el espacio urbano para comprender las estructuras del espacio social. En esta perspectiva, la ciudad muestra a los individuos y grupos sociales su ubicación dentro de la sociedad. De esto, podemos concluir que la segregación urbana implica o genera siempre diversas formas de exclusión social.

Esta tensión, materializada en el espacio urbano, tiene su correlato en la definición del contrato social y en el estatus de ciudadano que elaboran y sostienen los habitantes, en este caso pobladores propietarios de viviendas sociales de la comuna de La Pintana. Esta proyección se fundamenta en la visión de la vivienda ya sea como un bien, un beneficio o un derecho reconocido por el Estado y el conjunto de la sociedad.

Desde nuestra perspectiva, fundamenta esta vinculación la contradicción entre la lógica operativa del contrato social –que define quienes son ciudadanos y los límites de la comunidad– y su lógica de legitimación, fundada en la inexistencia de excluidos (Sousa Santos, 2005)². En esta perspectiva la integración como promesa o la exclusión como amenaza está presente a nivel simbólico en las políticas públicas y en el discurso ciudadano. El paso o movimiento de una posición a otra está mediado por un “espacio abierto”, sustentado en la “promesa” o posibilidad, que

2 Para este autor la política pública se compone por tres funciones: la integración social, la regulación y la legitimidad, que en nuestro trabajo aterrizamos a la política de vivienda entendiendo que la integración social se vincula con la desmercantilización de la producción de vivienda social y la incorporación de un grupo excluido al acceso de un bien considerado socialmente necesario, o en términos económicos el acceso de una demanda no solvente a un bien, en este caso la vivienda (Raposo, 2001). Respecto a la función de regulación del Estado, la política de vivienda cumple con esta función a partir del disciplinamiento y del principio de comunidad, incidiendo en la conformación de territorios, comunidades e identidades sociales. Por su parte, la función de legitimidad impacta en la generación de actores o grupos sociales. La configuración de actores sociales, elemento central de la imbricación del Estado con la sociedad civil –hipótesis central de B. Jobert– tiene directa relación con la definición de los problemas públicos, los marcos de la acción burocrática y la regulación del acceso al Estado. Por lo anterior, la función de legitimidad del Estado se relaciona directamente con la distribución de las legitimidades en el conjunto de la sociedad, tanto en el plano discursivo, como en la viabilidad y pertinencia de la acción colectiva. En síntesis, esta función tiene directa relación con la politización de los conflictos sociales.

entrega dinamismo a estos muros, transformándolos en un elemento clave de la cohesión social y de la aceptación de la desigualdad, que pasa a ser un elemento implícito del contrato social.

En este sentido, podemos ver que las políticas de vivienda social desde sus inicios han incidido en aspectos que trascienden los marcos del acceso a un bien y de ocupar un lugar en la ciudad. Una conclusión preliminar es que las respuestas del Estado, materializadas en políticas públicas de vivienda social, han incidido no sólo en el ámbito habitacional y la conformación de un territorio, sino también en el desarrollo posterior de las prácticas asociativas, en la conformación de comunidades e identidades locales, en tanto ellas inciden en la conceptualización del contrato social por parte de los pobladores. Esta dimensión simbólica de la política traza las coordenadas de ciudadanía, donde en su dimensión vertical marca la relación del individuo con el Estado y en su dimensión horizontal la relación del individuo con sus pares. Estas coordenadas ubican a los individuos, pero no limitan sus movimientos, pues aún cuando las políticas de vivienda han buscado la integración, la regulación y la legitimidad como objetivos implícitos, los individuos y las comunidades han desarrollado con ciertos márgenes de libertad y autonomía. En este sentido, las prácticas asociativas han sido parte de las estrategias o mecanismos que las comunidades desarrollan para defender su existencia pública, su identidad e incluso para incidir en las políticas públicas, especialmente en contextos de segregación y exclusión social³.

3 En este sentido, es la promesa de integración la que legitima el contrato, ofreciendo a todos los individuos la “posibilidad” de acceder al estatus de ciudadano. Sin embargo, de los criterios de inclusión del contrato social es posible desprender criterios de exclusión siendo estos el marco o trazado entre quienes están dentro de la comunidad, es decir, son ciudadanos, y quienes quedan al margen o son ciudadanos de segunda categoría. Para Boaventura de Sousa Santos, los criterios de inclusión son los siguientes: Primero, que el contrato social sólo incluye a los individuos y a sus asociaciones, dejando a la naturaleza excluida. El segundo alude a una ciudadanía territorialmente fundada, siendo parte de la comunidad sólo los ciudadanos que son parte del contrato social. El tercero se relaciona con la comercialización pública de intereses, sólo los intereses que pueden expresarse en la sociedad civil son objeto del contrato. Con este último se traza una línea divisoria entre el espacio público y el privado. La vida privada, los intereses personales propios de la intimidad y del espacio doméstico quedan excluidos del contrato.

De la integración por vasallaje a las políticas modeladoras: el énfasis por la regulación en las políticas públicas

Para entrar en el debate respecto al paso de las políticas de la dictadura a las del periodo democrático, es central profundizar en la conformación del sector más antiguo de la comuna, para luego compararlo con el sector recientemente poblado por las políticas de vivienda de los gobiernos de la Concertación.

El “ethos público”⁴ de la primera política de vivienda implementada en el territorio comunal estuvo inspirado en las doctrinas filantrópicas europeas del siglo XIX, que en términos genéricos sustituía “el pan de la limosna por el pan del trabajo”, con claros contenidos del autoritarismo ilustrado respecto de la vida obrera. Esto queda reflejado en la discusión del proyecto de Ley de Huertos y Jardines Obreros, que finalmente se concretó en la Ley N° 6.815 aprobada el 5 de febrero de 1941, referida a las obligaciones impuestas al Consejo de la Caja de la Habitación Popular durante el Gobierno del Frente Popular⁵:

Como puede observarse, el problema de la vivienda popular tiene estrecha relación con otros tales como el del trabajo, el de la alimentación completa y racional y el de la salvación del niño proletario, a los que pueden agregarse vivos aspectos de importancia sociológica, tendientes a orientar el robustecimiento de la familia obrera, el apartamiento del trabajador de la taberna y de los vicios, el arraigo a la propiedad, la lucha efectiva contra el alcoholismo y las enfermedades de trascendencia social (Maza, 1939: 266)

4 Para poder entender esta dimensión simbólica de las políticas de vivienda, definiremos el contrato social como el metarelato de la sociedad respecto a los derechos y deberes, a la inclusión o exclusión de grupos sociales y del estatus de ciudadanía (De Sousa Santos, 2005). Mientras, el espacio público, desde nuestra perspectiva, es el lugar donde este relato se construye, sobre la base del diálogo y el conflicto, disciplina y resistencia (De Certeau, 1984). El eje estructurante del conflicto es la diferencia entre la realidad, es decir, las condiciones materiales, y los términos del contrato social, o, dicho de otra manera, de la democracia (Laville, 2005). Ambas definiciones buscan sociologizar conceptos ampliamente abordados por otras disciplinas, especialmente la filosofía política.

5 Entendemos el “ethos público” como el consenso discursivo respecto al quehacer autoasignado del Estado, materializado en los discursos oficiales, único elemento que permite discernir los objetivos explícitos de la acción pública, y a las políticas públicas como la implementación de este ideario, siendo los resultados de las políticas públicas –los resultados del proceso de transformación que ellas impulsan– la clave para analizar sus objetivos implícitos.

En términos urbanos, esta política buscaba responder a la necesidad de expandir la ciudad producto de las grandes oleadas migratorias del campo y de la minería a Santiago. La construcción de huertos y jardines se planteó como una suerte de mediación entre el campo y la ciudad, permitiendo una expansión ordenada y gradual de la capital. En su base, esta política buscaba redimir la pobreza fortaleciendo la posibilidad del trabajo doméstico con la creencia en las virtudes moralizadoras inherentes al arraigo del sujeto con la ‘madre’ tierra:

Hay que sacar a la familia del trabajador, del centro de la ciudad donde vive estrecha y malamente, a los alrededores donde sea un hecho cierto que la tierra dé lo que falta a la cartilla alimenticia indispensable, que defienda la vitalidad del hogar trabajador y a cada uno de sus miembros (Maza: 267).

El acceso a la vivienda, que para lo pobladores es un “beneficio” y el reconocimiento de ciudadanía, se fundó en la aceptación de las normas centrales, rechazando la diversidad y buscando la homogeneidad dentro de la comunidad. Con esto, desde el Estado se promovió la integración social a partir de la legitimación por vasallaje a las normas centrales (Jobert, B. 2004)⁶, incidiendo en mayores niveles de organización dentro de la comunidad y en la aplicación rígida de estas normas, donde la exclusión (en lo interno) y la diferenciación (de lo externo) se instalaron como los mecanismos de fortalecimiento de la comunidad:

Sí, muchos eran pobres. Imagínese, para la gente que vivía en conventillos, le dieron una casa completa con tres dormitorios, con cocina para tener agua caliente y baño, una pieza para guardar herramientas. Para la mayor cantidad de rotos, esto era una locura, muchas noches salían a

6 Este proyecto comenzó a materializarse en 1942, cuando la Caja de la Habitación adquirió los títulos de dominio del fundo “La Pintana” para edificar una población modelo destinada a la Sociedad Cooperativa José Maza, creada en 1937, con viviendas de tres dormitorios construidas sobre quinientos lotes de media hectárea y con 200 árboles frutales en plena producción. El proyecto contempló la construcción de equipamiento comunitario social y productivo. Su primera etapa fue inaugurada en 1946, y las siguientes en 1950 y 1957, permaneciendo hasta hoy como un símbolo del cooperativismo progresista (Gurovich, 1989).

tomar por ahí. Tenían riñas muy espectaculares por ahí, todo esto en la noche (...) y tu sabes que aquí habían huertos que estaban totalmente abandonados, no pagaban las cuotas de la Cooperativa, ni hacían nada, los llamábamos para arreglar el agua y no venían, después salían con puras historias. Entonces aquí habían rotos que no hacían nada. (Gilberto, poblador y socio antiguo de la Cooperativa)

En el discurso de los pobladores la inclusión o exclusión es vista como resultado de las opciones individuales, donde cada persona puede aceptar o rechazar su incorporación. Así, esta integración condicionada depositaba en la persona la responsabilidad de convertirse en ciudadano. La diferenciación interna, en la comunidad, se construyó a partir de la imagen del ‘roto’, ese personaje que amenazaba la convivencia y la paz. La construcción de la comunidad a partir de la diferenciación interna puede explicarse por una doble carga de la política de vivienda, que por un lado los hizo merecedores del “beneficio”, pero al mismo tiempo adosó el estigma de la familia obrera. Así, la disputa interna puede explicarse por la necesidad de los miembros de la Cooperativa de mostrar a la sociedad la legitimidad de su integración.

La cara inesperada de esta política, con énfasis en la función de integración social, se manifestó en la legitimidad que alcanzó la demanda por vivienda, fortaleciendo a los grupos de presión, tanto demandantes de vivienda movilizados como al gremio de constructores. Las movilizaciones de los sectores organizados, tanto del mundo obrero como de sectores populares, tuvieron como respuesta el desarrollo de políticas de integración social con una matriz gradualista que priorizó por los sectores sociales que ya habían alcanzado ciertos niveles de integración e institucionalización. En este periodo, en el que primó la promesa de integración social, se produjo la politización de los grupos sociales organizados que terminaron por desbordar la política de vivienda social cuando ella, producto de esta presión, enfatizó por la función de legitimidad.

Actualizando este debate a la discusión respecto a los niveles de exclusión social, giraremos rápido el reloj para ver el contexto actual y el paso de las políticas, que podríamos llamar “modeladoras” a las políticas “modelo”, que se relacionan con la idea predominante del modelo de desarro-

llo chileno. Se entenderá como políticas modeladoras las desarrolladas durante el tiempo dictatorial, caracterizadas por la entrega del protagonismo que tuvo el Estado en materia de construcción al mercado, principalmente a partir de la liberalización del desarrollo urbano. Sin embargo, esto no significó el abandono de la intervención estatal, pues en el mismo momento se impulsaron desde el Estado dos procesos de intervención fundamentales en la configuración de la ciudad, como fueron las erradicaciones de campamentos y el reordenamiento municipal que incluyó la municipalización de servicios.

La política de vivienda característica de este periodo fue la erradicación de campamentos, estructurada a partir de la entrega de un subsidio individual y de la creación de comunas “receptoras de pobres”. El objetivo explícito de la autoridad fue creación de comunas homogéneas que permitieran el desarrollo de políticas sociales focalizadas en unidades de fácil operatividad. En este periodo se enfatizó por la función de regulación de las políticas públicas, como puede constatarse por sus contenidos, con el objetivo de desarticular comunidades conflictivas para el Estado. En el caso de las erradicaciones ellas se focalizaron en tomas de terreno y campamentos. La priorización por la regulación se orientó a limitar los conflictos a la escala local.

Cada municipio debe canalizar hacia el gobierno la participación de la ciudadanía, así como sus inquietudes. Esto es democracia como forma de vida, bajo el alero protector de un gobierno autoritario (General Pinochet, Discurso en la comuna de Pudahuel, Agosto de 1981).

Este proceso, acompañado de mayores niveles de responsabilización y de participación económica de los beneficiarios, producto de la política de subsidios, convirtió a la vivienda en “un bien que debe adquirirse con ahorro y esfuerzo y, eventualmente, con el apoyo del Estado” (Objetivo Nacional, 1973).

La comuna de La Pintana, fue “sujeto controlado de laboratorio” (Gurovich, 1989) al concentrar el grueso de las radicaciones, convirtiéndose en caso demostrativo de la estrategia de reorganización territorial y de los conflictos que ella generó. Si consideramos las cifras de crecimien-

to poblacional en el decenio 1982 y 1992, el Gran Santiago creció en un 15%, mientras que La Pintana tuvo un crecimiento poblacional del 108% en el mismo periodo⁷. Las estadísticas sociales de la comuna reflejan el mismo fenómeno, donde a diciembre de 1984, en La Pintana el 53% de su población se encontraba viviendo en campamentos de radicación, nuevos campamentos y poblaciones de erradicación. Esta es la cifra más elevada del Gran Santiago, apenas seguida por Renca y Peñalolén, con un 25,11 y un 22,26%, respectivamente.

En su dimensión material, las autoridades sustentaron esta política en la caída de los estándares de construcción de las viviendas sociales, además de la conformación de comunidades absolutamente aisladas, sin oferta de servicios ni cobertura institucional. La apelación al Estado y a las autoridades de los pobladores es la de un ciudadano vulnerado que siente transgredidos sus derechos.

Veíamos que veníamos pasando, pasando, imagínate de Renca acá, a La Pintana. Cuando llegamos había alegría porque tenía tu casa. Era una casa sólida, con baño, con el baño adentro, dos piezas y... todos contentos, esta es la casa que te va a tocar a ti, esta es la casa... pero cuando empezamos a desarmar nuestras mediaguas, yo creo que hubo mucha gente lloró.

Para los pobladores su traslado significó la pérdida de “dignidad” y del estatus de ciudadanía, junto con dejar una forma de vida que, con sus dificultades, ofrecía alternativas de sobrevivencia y de ocupación del tiempo libre más ricas que el nuevo contexto. La pérdida de estatus ciudadano, los pobladores la conceptualizan como ser “botado por el Estado”. Esta sensación, de ser puesto al margen, se agudiza en los casos de desar-

7 La integración social, en la perspectiva de este autor se sustenta en dos formas de legitimación, la legitimación por vasallaje a las normas centrales, donde la base de la integración social pasa por la identificación del individuo con las normas de la sociedad global, y la legitimación por diferenciación, que se funda en la pertenencia a grupos intermediarios de la sociedad que el vasallaje individual a una sociedad global más abstracta. En la segunda forma de legitimidad la diferencia social no es considerada amenaza para el orden social. La diferencia, la rivalidad y el conflicto aparecen como un ingrediente esencial de la cohesión social, siempre que se mantenga en cierto nivel y no se llegue al quiebre.

ticulación del antiguo campamento, donde se suma la sensación de soledad e indefensión. Estos casos fueron la mayoría dentro de las nacientes poblaciones de La Pintana y para los pobladores, su traslado es vivido como un castigo o una condena, de ahí viene la idea de una ciudadanía de segunda clase. La precariedad económica, agudizada por la falta de servicios públicos básicos, llevó a familias “a comerse las casas”, frase que usan los pobladores para contar la historia de familias que vendieron o quemaron sus casas por falta de combustible. El hacinamiento, la pobreza, la carencia de institucionalidad pública, transforman a estos territorios en “pueblo sin Dios ni ley” y al sueño de la casa propia en un engaño, “es el costo que tenemos que pagar por ser pobres”.

De repente te sacaron y te vinieron a dejar a un lugar donde no tenías nada, igual te sentías como desamparado. O sea desamparado de las autoridades, desamparado de todo el mundo (...) Nos sentíamos como que éramos seres, personas que era como indigno de que el campamento estuviera casi cerca del centro de Santiago. Entonces eras como algo no deseado que te habían venido a botar (Alberto, Socio de la Cooperativa).

A la ruptura de la comunidad, que significó el fin de la vida en el campamento, se sumó la incertidumbre respecto al vecino. El vecino, ahora un desconocido, se transformó en un peligro y la llegada de cada nueva población siempre fue vivida como una amenaza. El último en llegar cargaba con el estigma del delincuente, la basura de la ciudad que contaminaba a los ya instalados. Así, la estigmatización del barrio se transformó en una herencia que los mismos vecinos aumentaron. La noción de comunidad se trasladó al pasaje, siendo este el espacio máximo de organización. En un primer tiempo la organización se desarrolló como forma de defensa ante bandas que amenazaban con saquear las precarias viviendas. El fantasma de los delincuentes y los saqueos fue uno de los ejes estructurantes de la organización. Mujeres haciendo guardia en las noches, con palos y fogatas están presentes en la historia que cuentan la mayoría de los pobladores.

Ponle tú, empezaron rumores. Los rumores, estos rumores que corren. Llegaba alguien y decía: oye en la noche van a venir a atacar el sector nues-

tro, y ese rumor se expandía así, como pan caliente, en un segundo sabía toda la población. Toda la población trataba de organizarse, pero ahí no a nivel poblacional sino que a nivel de pasaje. (Alberto, socio cooperativa).

La organización para enfrentar la violencia, luego se extendió a la resolución de las carencias extremas que vivieron los pobladores. La asociación entre necesidad y organización terminó diluyendo su dimensión de voluntariedad, transformándola en obligación con una carga negativa indeleble. Así, los tiempos de mayor nivel asociativo son recordados como los de mayor violencia y precariedad. Para los pobladores que ocuparon roles dirigenciales son también los tiempos más alegres y de mayor gratificación de su trabajo, ellos no encuentran explicación para el fin de la unidad y participación que se alcanzó en ese período. Tal vez esto pueda explicar la rápida extinción de las organizaciones surgidas durante las protestas y la vuelta a la democracia.

Era otra nuestra manera de vivir que aquí cambió radicalmente, cambió el cien por ciento tu manera de vivir, tu te metistes en tus cuatro paredes (Alberto, socio cooperativa).

El hacinamiento se volvió una constante dentro de las políticas habitacionales, impactando no sólo en las condiciones habitacionales, sino también en los niveles de violencia. A la sensación de abandono por parte del Estado, que se manifiesta en la falta de policías, de bomberos y de atención médica, y a la vulneración de derechos que experimentaron los pobladores, sintiéndose ciudadanos de segunda clase, se sumó la violencia en dos de sus manifestaciones: La violencia intrafamiliar y la delincuencia. Esto marcó un punto de inflexión en la política de vivienda social, donde la vivienda dejó de ser una moneda de cambio orientada a la integración subordinada, “integración por vasallaje” o como lo diría Gabriel Salazar “ahijada”, para convertirse en un mecanismo de regulación social que se traduce en exclusión social.

Para comprender esta transformación es necesario distinguir entre los sistemas de desigualdad, ligado desde nuestra perspectiva a la función de integración, y los sistemas de exclusión, ligados a la función de regula-

ción de las políticas públicas. Ambos sistemas se estructuran a partir de una pertenencia jerarquizada, sin embargo en el sistema de desigualdad la inclusión pasa por la integración subordinada. Así, en el contexto de una sociedad estructurada en posiciones de desigualdad todos los individuos, en sus diferentes posiciones, son indispensables para su funcionamiento. Distinto es en el sistema de exclusión, donde “se pertenece por la forma como se es excluido” (de Sousa Santos, 2005: 195) y el Estado para cumplir sus funciones desarrolla mecanismos de exclusión, donde prima la función de regulación de las políticas públicas. En este sistema, la exclusión como amenaza reemplaza a la integración como promesa y el temor de convertirse en un “outsider” es el elemento clave en la búsqueda de integración, debilitando la cohesión social. Esto gatilla la búsqueda de diferenciación en los grupos sociales, siendo el interés de todos por condenar y aislar a los excluidos el sustento de esta dinámica. Este tránsito implica el paso de una lógica social que acepta la desigualdad a una sociedad intolerante con la diferencia y absolutamente tolerante con la inequidad, donde la exclusión se instala como una estrategia utilizada también por los excluidos y la condena a la pobreza es transversal en la sociedad.

Lo anterior se manifiesta en que el barrio se vuelve un lugar inseguro y para sorpresa de los pobladores los delincuentes comienzan a robar hasta a sus vecinos, se pierde la noción de comunidad o de identidad compartida. La vivencia para los pobladores es de disolución de las normas y del respeto mínimo. En este espiral, así como el Estado rompió con ellos el vínculo vertical, ellos pueden romper el vínculo horizontal con sus pares, no existe contrato social, desaparece el estatus común de ciudadanía y se desvanecen los derechos. El resultado final es la instalación de la violencia como estrategia válida para la resolución de conflictos, dentro del hogar y en el barrio. Esto implica el abandono de la norma regular y el establecimiento de la norma de lo arbitrario, convirtiendo a estos territorios en lugares donde la ley se suspende totalmente, donde “hecho y derecho” se confunden por completo, donde todo es verdaderamente posible.

¿Son las políticas de vivienda social chilenas un modelo a seguir?

Para responder esta pregunta, abordaremos las dos dimensiones de las políticas de vivienda, la dimensión material ligada a la calidad de las viviendas, y la dimensión simbólica, vinculada al contrato social y estatus de ciudadanía, profundizando en los “llamados de atención” que surgen desde las comunidades, como son el surgimiento de los “guettos”, de pandillas que controlan territorio, la vivencia de la ciudad dual y estallidos de violencia que marcan la historia de algunas poblaciones.

Respecto a la dimensión material, el hecho concreto que marca el paso de las políticas modeladoras a las políticas “modelo”, es que durante los gobiernos de la Concertación Chile es el único país del mundo que tiene un nivel de producción de viviendas superior a la tasa de crecimiento poblacional vegetativo (Cepal, 1999)⁸. Por esto, la producción de viviendas sociales ha sido considerada como un fenómeno social y urbano único. En esto, el consenso es absoluto.

Efectivamente se han construido más viviendas sociales en este periodo, pero ellas no son de mejor calidad, pues el aumento de recursos se ha destinado en su mayoría a pagar el aumento del valor del suelo, esto como herencia de la liberalización del mercado hecha por la dictadura. Consistente con esto, los costos asociados de una vivienda social han aumentando progresivamente en cada período de gobierno, excepto los costos de construcción cuya tendencia es a la baja⁹. El resultado es que hoy tampoco las viviendas son de mayor tamaño¹⁰ y su ubicación excede con creces los límites de la periferia urbana.

8 El punto clave de la evaluación positiva es la estabilización del déficit habitacional en la década de los noventa, donde “los logros en la política habitacional han orbitado en torno a la trilogía de ahorro, el subsidio directo y el crédito hipotecario, lo que ha dinamizado el sector de la construcción de viviendas”. Junto a esto, se canalizó la demanda a través del fomento del ahorro y la creación de instrumentos de financiamiento habitacional y la generación de mecanismos de participación (Silva, 1997 & Sepúlveda, 2001 citados en Surawki, 2005).

9 Los costos de construcción han caído en los últimos diez años. Según el estudio realizado por Sabatini y Brains, estos costos han caído en 10 UF aproximadamente en los últimos 10 años, pasando de 199,9 UF promedio en el año 1994 a 189,2 UF en el año 2004. En otras palabras, de representar el 83,9% del costo de la vivienda, pasó en el año 2004 a constituir el 56,3% de los costos totales de la vivienda (2006).

10 El tamaño de las viviendas sociales durante el periodo democrático tendió a aumentar solo entre los años 1998 y 2002, pero que en los últimos años las dimensiones de la vivienda ha tendido a

Respecto a la conformación de la ciudad, es posible ver que las poblaciones construidas a partir de erradicaciones se han integrado, producto del crecimiento de la misma, por ende ha mejorado el acceso a servicios y la oferta institucional para sus habitantes. El resultado actual es la convivencia de grupos sociales en algunas comunas —no es el caso de La Pintana— lo que para algunos autores incidiría en mayores niveles de integración social. Sin embargo, este fenómeno tiene como contra cara tres nuevas manifestaciones de la segregación: Primero, la expulsión de los nuevos beneficiarios de viviendas sociales más allá de los límites de la periferia, generando mayor precariedad de las soluciones habitacionales que actualmente entrega el Estado. El segundo fenómeno es la construcción de una periferia exclusiva por el traslado “más al oriente” de las familias de mayores ingresos, donde el aislamiento es opcional y selectivo, sinónimo de éxito y estatus. En esta periferia el aislamiento no sólo es voluntario, sino también relativo, pues están muy bien conectados con los centros de actividad urbana. El tercer fenómeno, se relaciona con el surgimiento de barrios privados y cerrados para familias de altos ingresos en comunas donde existe mezcla social, fenómeno profundamente estudiado por Francisco Sabatini en la ciudad de Santiago. Todas estas transformaciones terminan por relativizar la distancia espacial como parámetro de integración, ofreciendo un panorama más complejo donde los muros que separan a los excluidos se vuelven de cristal. “Es como estar esperando micro, del transantiago, y ver el taco que hacen las medias camionetas con una pura persona arriba”. En esta ciudad conviven en el mismo territorio los “integrados” y los “excluidos”, con una oferta de servicios diversificados o dualizados, donde el mejor ejemplo es el sistema de transporte (Polese, 2000: 316).

Así, las consecuencias de las políticas modeladoras o con énfasis en la regulación y la yuxtaposición con las políticas “modelo” tienen como resultado actual una ciudad dual, con focos o ghettos de marginalidad donde la violencia se ha instalado como estrategia válida de resolución de conflictos y el sentimiento generalizado en los pobladores es de injusticia.

reducirse. Las viviendas en promedio muestran un tamaño de 42,3 metros cuadrados, siendo el tamaño máximo observado de 51,7 metros cuadrados y el mínimo de 25 metros cuadrados (Sabatini, F. & Brain, 2006).

Volviendo al caso de La Pintana, podemos ver que durante la dictadura, como parte de la política de erradicaciones, se construyó el sector El Castillo, paradigmático por sus niveles de pobreza y delincuencia. Mientras, durante los gobiernos de la Concertación se construyó el sector Santo Tomás, actual paradigma de las nuevas formas de violencia delictual en Chile, donde el territorio es controlado por dos pandillas ligadas al microtráfico de drogas y utilizan a niños, los llamados “niños pistola”, como soldados protectores de su negocio. Esta violencia no es de hoy, tiene una larga historia, y no es resultado exclusivo del tráfico de drogas y la delincuencia, existe aquí una responsabilidad social y por ende pública con los pobladores.

Para terminar es interesante tener en cuenta un relato de los pobladores, es la historia de un muro que construyeron los vecinos de un condominio de La Granja, comuna límite con Santo Tomás, para protegerse de los pobladores de las viviendas sociales. Ellos construyeron un muro que bordeaba la calle principal de acceso y frontera entre ambas poblaciones, con esto obligaban y se obligaban a mayores caminatas para acceder a la locomoción o los almacenes. Para los vecinos de Santo Tomás el mensaje era claro: “La gente de Los Pensamientos (nombre del condominio) no querían tener contacto con nosotros” y el muro aumentaba la sensación de precariedad del sector, además servía de espacio para acumular basura y generaba mucha sombra en la noche. La tensión llegó al máximo después que una niña fue violada y dejada oculta en la sombra del muro. Ese día, los pobladores fueron a botar el muro, sin organización previa y movidos por la indignación, sintiendo que ya no era posible más violencia contra ellos. Botar el muro, con sus propias manos, es reflejo del punto de inflexión y saturación de los vecinos. En la historia de diversas poblaciones es posible ver estos hitos, ligados a hechos violentos, que son llamados de atención, que muestran en acciones, el “no da para más, no podemos seguir viviendo así”. Así, cuando la policía deja que “se maten entre los malos”, los pobladores acumulan descontento, silenciosamente, hasta que una gota rebalsa el vaso y se llega a un no da para más. Esto no significa mayores niveles de organización, el resultado ha sido mayor atomización dentro de las comunidades o como lo llama De Sousa Santos, la consolidación del “individualismo de desposesión”, definido como una

forma inquebrantable de destitución y de soledad, donde ante la falta de protección institucional los pobladores son obligados a ser responsables de su sobrevivencia y seguridad, “a ser gestores individuales de sus trayectorias sociales sin dependencias ni proyectos predeterminados” (De Souza, 2005: 213), teniendo como resultado final la ruptura del contrato social.

Bibliografía:

- Bourdieu, Pierre (1993). *La misère du monde*. París : Éditions du Seuil.
- De Sousa Santos, Boaventura (2005). *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Bogotá: Editorial Trotta.
- Gurovich, Alberto (1989). “Una ciudad interminable: la pintana”. *Revista de Urbanismo*. Nº 1. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Jobert, Bruno (2004). “Estado, sociedad y políticas públicas”. Urzúa, Raúl (ed). LOM. Santiago, Chile, 2004.
- Maza, José de la (1939). “Proyecto de Ley sobre Huertos Obreros. Discusión Parlamentaria”. Presentación del proyecto en la sesión extraordinaria de martes 3 de enero.
- Mills, Wright (1957). *La elite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pinçon, Michel y Pinçon-Charlot, Monique (2005). “Espace social et espace urbain. La Théorie de Pierre Bourdieu et la sociologie urbaine”. Mauger, Gérard (Editeur). *Rencontres avec Pierre Bourdieu*. París : Éditions du Croquant.
- Sabatini, Francisco (1998). “Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial” Presentación en el Lincoln Institute of Land Policy en Cambridge, Mass., entre el 7 y 9 de julio de 1998.
- Surawski Surawski, Antonieta (2005). *Origen e implementación del programa fondo solidario de vivienda*. Santiago: INAP, Universidad de Chile.
- Raposo, Alfonso (2001). *Espacio urbano e ideología. El paradigma de la Corporación de la vivienda en la arquitectura habitacional chilena. 1953-1976*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Central.

III.

**Hábitat popular e inclusión social:
otras lecturas**

Medios de vida urbanos y vivienda en Ecuador¹

Diego E. Aulestia Valencia*

Resumen

Este artículo, parte de una investigación más completa, presenta la importancia que tiene la utilización económica de la vivienda para los hogares de menores recursos. Estas estrategias permiten ya sea complementar los ingresos del hogar, acumular recursos o reducir la vulnerabilidad de parientes y/o amigos. La extensión de esta práctica en Ecuador es analizada. Para ello, se utiliza información provista por la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) levantada entre 2005 y 2006. Los resultados revelan que es significativa la proporción de hogares que realizan actividades económicas en sus viviendas, si bien existen diferencias regionales que revelan la heterogeneidad no solo socio-económica sino también espacial del fenómeno. Los datos provistos por la ECV, sin embargo, no presentan la dimensión completa de estas prácticas ya que no incluye alquiler de habitaciones ni alojamiento de familia extendida. Únicamente en la medida que se comprenda a profundidad la situación real de hogares urbanos y las formas a través de las cuales utilizan el más importante de sus activos de manera productiva, se podrá diseñar políticas públicas urbanas que beneficien a los hogares de menores recursos.

Palabras clave: medios de vida, vivienda, Ecuador, vida urbana, hogares urbanos, ECV.

¹ Este artículo se inscribe dentro de la línea de investigación de una tesis doctoral que se desarrolla en la Universidad de Londres (UCL), bajo la supervisión del Prof. Alan Gilbert.

* Economista (PUCE), Maestrías en Economía por la University of Oregon (USA) y Estudios Latinoamericanos, mención Historia Económica por la London School of Economics (Inglaterra). Doctorando en Estudios Urbanos y Desarrollo, Universidad de Londres (University College). Profesor de la Universidad Católica de Quito y Universidad Católica Andrés Bello (Caracas). Actualmente Gerente del BEDE

Introducción

Durante las últimas décadas se ha podido evidenciar un rápido crecimiento urbano que ha hecho que se pueda afirmar ya de manera “oficial” que para el año 2008 más de la mitad de la población mundial reside en ciudades (Unfpa 2007). Los países menos desarrollados han sido el escenario principal de este proceso, el cual, sin embargo, no ha impedido que amplios segmentos de la población carezcan de vivienda y de servicios básicos confiables y de calidad. Por otra parte, a pesar que las ciudades son usualmente consideradas como los “motores” del crecimiento y se acepta que generalmente la pobreza varía inversamente con el grado de urbanización de un país, han sido relativamente escasos los esfuerzos llevados a cabo para comprender las estrategias de subsistencia que emplean los pobres urbanos.

Contradiendo los acuerdos internacionales expresadas en las Metas de Desarrollo del Milenio (principalmente en la Meta No. 11), el acelerado crecimiento de la población urbana podría ocasionar que la vivienda subestándar, estrechamente relacionada con la pobreza, se incremente a futuro. En Ecuador las tasas de crecimiento poblacional urbana y rural para el período intercensal 1990-2001 fueron de 3.0 % y 0.75 % respectivamente. Mientras que la estimación para el siguiente lustro, 2001-2006, alcanza 2.9% y 0.4%. Es decir, a pesar de ser inferior a lo registrado en años anteriores (para el período 1974-82 el crecimiento urbano alcanzó 5 %), la evolución de la población urbana durante la última década del siglo XX fue cuatro veces mayor que la rural (INEC, 2005).

Este crecimiento urbano ha sido acompañado de notables variaciones en los niveles de pobreza. Así, para el caso del Ecuador, esta afecta para el año 2006 al 25% de los hogares en áreas urbanas; inferior al 36% registrado en 1999, pero todavía superior al 23% de 1995. (INEC, 2007). En este sentido, se puede considerar al Ecuador como un país en el cual se evidencia la “urbanización de la pobreza”, esto es, si bien la probabilidad de ser pobre es mayor en zonas rurales, la mayor parte de la población pobre se localiza en zonas urbanas. Aspecto evidenciado cuando se considera que para el año 2007, el país es predominantemente urbano, concentrando 67% de su población en ciudades (INEC, 2005).

Debido a su pobreza o como causa de ella, buena parte de los habitantes urbanos se han visto obligados a emprender actividades económicas, generalmente informales, desde su hogar. Por ende, la vivienda se ha convertido tanto un lugar de residencia como una importante fuente de ingresos para el hogar. Aunque común en el entorno rural, se conoce poco sobre esta práctica en el entorno urbano. En buena parte debido a que analizar estas actividades económicas y su impacto sobre los medios de subsistencia dentro del contexto urbano se dificulta por la necesidad de considerar paralelamente la estructura del mercado de vivienda, específicamente el hecho que la mayor parte del stock residencial es de origen informal.

Las actividades económicas emprendidas por los hogares urbanos en sus viviendas han sido estudiadas principalmente como mecanismos para enfrentar crisis económicas. No se ha explorado a profundidad que respuestas similares podrían generarse a causa de cambios internos en la composición del hogar, pérdida de miembros, cambios en el estado civil de las personas y/o traslados de domicilios.

El rol económico de la vivienda debe ser considerado un componente esencial de las estrategias de subsistencia que emplean los hogares. Las actividades generadoras de ingreso realizadas desde el hogar, la renta imputable, el alojamiento de personas allegadas y la transferencia intergeneracional de riqueza (herencia), son todas acciones que ejemplifican el rol económico que desempeña la vivienda. La idea que estas actividades se llevan a cabo no únicamente por instinto de supervivencia subyace de manera central en el análisis llevado a cabo en este trabajo. Los objetivos de las distintas actividades económicas desarrolladas en la vivienda son diversos: pueden generar una mayor cantidad de recursos que alimenten el presupuesto del hogar, aumentando el consumo; incrementar la riqueza de los miembros del hogar, generando acumulación; reducir la probabilidad de caer en la pobreza, disminuyendo vulnerabilidad e incluso proteger a familiares y/o amigos ofreciéndoles alojamiento.

La actividad económica del hogar en su vivienda podría interactuar con los cambios en la composición del hogar. Así, la movilidad individual de miembros del hogar que resulta de la migración, por ejemplo, podría tener un impacto sobre las acciones de la unidad doméstica.

En resumen esta investigación analiza la interacción entre vivienda y las estrategias de subsistencia que emprenden los hogares urbanos de Ecuador. Dado que la mayor parte del parque residencial a nivel nacional puede ser clasificado como “informal” resulta relevante preguntar: ¿Qué tan extendido es entre los hogares urbanos de ingresos medios y bajos la utilización de la vivienda para mejorar su modo de vida? ¿Cómo se relacionan estas prácticas con los derechos de propiedad de los hogares sobre sus viviendas?

La importancia económica de la vivienda

La vivienda representa la mayor parte del patrimonio que poseen los hogares y para aquellos que no son propietarios, constituye el elemento individual de mayor importancia en el presupuesto de la unidad familiar. Un conocimiento más profundo sobre la manera en que los pobres urbanos disponen de este activo y lo utilizan para fines productivos, tiene por tanto gran potencial a la hora de comprender de mejor manera la situación de los pobres urbanos y alimentar el diseño de políticas urbanas marcadamente pro-pobres.

La vivienda juega un significativo rol en la economía del hogar. La apreciación de capital expresada en el incremento de su valor en el tiempo, la generación de ingresos, resultado de actividades productivas realizadas en el espacio usualmente destinado a la reproducción y las prácticas ahorrativas, rentas imputadas o alojamiento de familia extendida; son todas acciones que tienen efectos directos sobre el bienestar de los hogares. Se puede considerar incluso que gracias al rol económico desempeñado por la vivienda, los hogares son capaces de reducir su vulnerabilidad, esto es, la probabilidad de caer en pobreza.

No obstante, las ganancias de capital que un hogar deriva de la propiedad de su vivienda, en el caso de las unidades informales o autoconstruidas, ha sido cuestionada por la limitada transacción de dichas viviendas (Gough 1998, Gilbert 1999). Dado este bajo nivel de liquidez del mercado secundario de vivienda informal, es legítimo cuestionar el rol de la vivienda como mercancía con valor de cambio a más que restringe la

movilidad residencial y por ende el “filtrado” propio del funcionamiento de los mercados de vivienda. Ello tiene implicaciones sobre el crecimiento urbano, dificultando además los ajustes del mercado laboral al limitar el aprovechamiento de nuevas oportunidades económicas: los individuos encontrarán más difícil mudarse a otras localidades dada la dificultad de negociar la vivienda.

En lo referente a la generación de ingresos desde el hogar, cabe recalcar las limitaciones que presenta buena parte de la literatura que los trata (Sinai 1998, Yankson 2000, Kellet y Tipple 2000, Ghafur 2001 y Tipple 2005). En términos generales estos estudios: (i) ofrecen un enfoque restringido de lo que constituyen las actividades económicas realizadas en el hogar, excluyendo los ingresos por alquiler, que representan una importante y diversa actividad llevada a cabo por los pobres urbanos (Gilbert, 2003) y; (ii) se enfocan en el funcionamiento de la unidad económica como tal, particularmente en los negocios que se llevan a cabo desde el hogar. Bajo esta perspectiva los elementos tratados varían desde el uso de espacio hasta la necesidad de financiamiento; la asignación de recursos por parte del hogar, la orientación del gasto y las motivaciones del mismo reciben tan solo atención marginal.

Por los motivos antes señalados existen relativamente pocos estudios que enfocan la manera en que los hogares utilizan su vivienda para generar ingresos complementarios, para acumular, generar renta imputable y acoger a familiares o amigos. Más aún, ¿Cómo afectan estas prácticas la calidad residencial? Para abarcar este cuestionamiento se necesita considerar que los usos económicos de la vivienda expresan un proceso dinámico, integrado a un conjunto más amplio de estrategias de subsistencia, cuyo propósito no es exclusivamente evitar la pobreza extrema. A pesar de su importancia, es poca la atención que han recibido las implicaciones residenciales de estas estrategias. Podría ser que como consecuencia de dicha actividad económica o como condición previa, los miembros del hogar deciden trasladarse y/o que la calidad de su alojamiento se vea afectada.

Se debe notar dentro de este contexto que acciones y estrategias similares pueden llevarse a cabo como respuesta a problemas de diversa índole. La decisión de arrendar habitaciones o espacio podría originarse, por

ejemplo, durante situaciones económicas adversas o por cambios en la composición del hogar derivados de modificaciones en el estado civil de algún miembro. Este tipo de acciones podrían ser inducidas tanto por contextos de crisis económica como por épocas de prosperidad. En otras palabras, los negocios que se llevan a cabo en el hogar pueden surgir no sólo de la necesidad de supervivencia o como reacción a choques económicos adversos, sino que podrían emerger como respuesta a un entorno económico favorable, a una situación próspera por la que atraviese el hogar. De hecho, se puede considerar que el emprender una actividad económica en la vivienda requiere de recursos ya sea para inversión y/o para capital de trabajo. En esta línea de razonamiento, se debería esperar a priori, que sean los hogares de mayores ingresos aquellos que registren mayor actividad económica en sus hogares.

El alojamiento de personas allegadas y las actividades generadoras de ingreso han sido considerados generalmente como mecanismos que permiten a los hogares pobres responder a crisis económicas. Un ejemplo de choques externos de este tipo son aquellos generados por los programas de estabilización aplicados en Latinoamérica durante las décadas de 1980 y 1990 (Moser, 1997).

Podría suceder que el alojamiento de familiares o amigos (con el necesario uso del espacio asociado) restrinja el emprendimiento de actividades económicas alternativas. Sin embargo, esta misma acción podría proveer al hogar de recursos adicionales (mano de obra cuyo costo sea mínimo) para emprender actividades generadoras de ingresos desde el hogar.

La vivienda informal

Dentro de este estudio se considera a la vivienda informal como aquellas prácticas de construcción que no siguen la normativa jurídica vigente; siendo muy común que sean los propietarios quienes controlan los procesos de construcción. Operacionalmente, se pueden considerar informales aquellas viviendas construidas sin autorización municipal (sin permiso de construcción) o aquellas unidades sobre las cuales no se cuenta con derechos de propiedad formalmente establecidos. En este último caso, se con-

sidera aquellos casos en los cuales no existen escrituras de propiedad a favor de los ocupantes y/o propietarios.

Por definición, la vivienda informal no se encuentra considerada en las cuentas nacionales ni en las estadísticas oficiales. De esta forma, el esfuerzo de segmentos importantes de la población (comúnmente de los moradores más pobres) es simplemente ignorado por el sistema económico formal. La importancia de las actividades informales ha sido ampliamente estudiada. De forma bastante esquemática, y a riesgo de simplificar notablemente una realidad compleja, las explicaciones sobre las mismas oscilan entre las visiones de los pobres como “empresarios” (De Soto, 1987) y su funcionalidad dentro de un sistema capitalista de producción, privilegiando valores mercantilistas (Pérez Sainz, 1988).

Por su parte, la vivienda informal ha sido el motivo de varios debates. Mientras por una parte, la intervención del estado se considera necesaria para su mercantilización (Ramírez et al. 1992), otros autores resaltan la importancia del valor de la vivienda informal (Turner, 1976) y hay quienes desde una perspectiva distinta la consideran un mecanismo que acentúa el subdesarrollo capitalista de dependencia (Pradilla, 1982). En general, la importancia del sector informal urbano y la autoconstrucción, ha sido sujetos de abundantes estudios y varias interpretaciones alternativas (para una presentación del debate ver Jaramillo 2006).

Los hogares

Los hogares son la unidad económica y analítica básica para el estudio de la economía urbana y mercado de vivienda. Es necesario explorar su dinámica y estructura para comprender las estrategias adoptadas por la unidad familiar. Ello implica diferenciar la morfología del hogar de las actividades que la unidad lleva a cabo, es decir, distinguir la conformación de un hogar de aquello que realiza (McC Netting, Wilk y Arnould eds., 1984).

La dinámica del hogar, inducida por los factores internos o externos, implica que se realizan constantes modificaciones en su composición. Podría haber cambios de jefe o miembros que se incorporen o dejen la unidad. Sin lugar a dudas, esta flexibilidad de composición desempeña un

papel importante dentro de las estrategias de subsistencia que se ponen en práctica. Un ejemplo de ello son las maneras en que el hogar se ajusta a entornos económicos adversos (Hackenberg, Murphy y Selby 1984, Moser 1997):

- Manteniendo la composición intacta, agrupando recursos y/o minimizando gastos.
- Controlando el grado de dependencia económica. Incorporando miembros adicionales que contribuyan a la subsistencia del mismo (típicamente mujeres y niños).
- Variando los arreglos del hogar; cambiando su estructura y composición para obtener mayor eficiencia económica. Esto implica la generación de un mayor número de hogares extendidos, muchos de los cuales se encuentran dirigidos por mujeres.
- Reasignando las tareas productivas a otros miembros del hogar, especialmente a los nuevos integrantes.
- Empezando nuevas actividades productivas, ya sea utilizando el espacio de la vivienda o fuera de ella.

Todas estas estrategias requieren un alto grado de flexibilidad. Como resultado, el hogar es capaz de ajustar su composición interna no sólo para enfrentar choques económicos o situaciones adversas (ya sean internas o externas), sino también para tomar ventaja de las oportunidades que se presentan para mejorar el modo de vida. En este sentido, la flexibilidad del hogar afecta al uso económico de la vivienda. A menos que se cuente con información empírica, no son claras las características socio-demográficas de los hogares más proclives a desarrollar negocios en la vivienda.

Las funciones del hogar y el rol económico de la vivienda

El enfoque convencional considera a la producción, distribución, transmisión, reproducción y co-residencia como las funciones primordiales del hogar (Wilk y McC Netting, 1984). Estas esferas, que se sobreponen unas a otras, definen al hogar como una instancia multifuncional. En este contexto, resulta importante precisar que el rol económico de la vivienda es una extensión natural de las funciones del hogar.

La producción se “refiere al modo en que las sociedades organizan la transformación de factores de producción (materia prima, tierra, capital, y conocimiento, entre otros) en bienes, permitiendo así su reproducción” (Lawson y Clark 1990: 311). La reproducción es por su parte “el proceso que mantiene a la fuerza laboral, mediante la provisión de necesidades básicas como cuidado infantil, alimentación y el mantenimiento de la vivienda a nivel doméstico. Dentro de un contexto más amplio, contiene la reproducción social a largo plazo, aspecto que incluye la provisión de vivienda, el cuidado médico y atractivos socio-culturales...” (Ibid).

Las funciones de transmisión son relevantes en la medida en que operan dentro de los hogares y otorgan el derecho de acceso a recursos valiosos, los cuales incluyen a la vivienda (Wilk y McC Netting, 1984). Esto es, la transmisión intergeneracional de riqueza o más precisamente, la herencia, es uno de los roles económicos que desempeña el hogar. .

En este estudio las actividades “económicas” se refieren a toda actividad que incluye cualquiera de los roles antes mencionados, los cuales pueden ser desempeñados independiente o simultáneamente por el hogar. El subconjunto de actividades “productivas” incluye no sólo la producción de bienes o servicios llevada a cabo desde el hogar, sino también la renta de habitaciones, pisos y espacios de almacenamiento. Las actividades económicas incluyen el ahorro obtenido al acoger a hogares recién formados o personas de la tercera edad (Moser, 1997). A pesar de ser generada por el núcleo principal del hogar, quien puede o no poseer la vivienda en propiedad, el “alojamiento de personas allegadas” representa una renta económica imputable para quien reside en el hogar. El ingreso de la renta imputable es aquel dinero que podría obtener el propietario de la vivienda si decidiese alquilar el lugar.

En términos generales el uso económico de la vivienda puede incrementar el ingreso disponible de manera directa o indirecta. En este último caso, puede proveer de renta (económica) imputable e incluso llegar a representar una fuente de ahorro para el hogar. Dentro de los elementos que incrementan la renta disponible se encuentra toda actividad “productiva” realizada desde el hogar, la herencia y las ganancias de capital derivadas de la venta y/o comercialización de la vivienda. Los negocios que se llevan a cabo en el hogar y la renta imputable generan recursos que contribuyen a cubrir gastos básicos e incluso pueden lograr acumulación. De otra manera y tomando en cuenta las consideraciones intertemporales; la herencia le provee al hogar la posibilidad de obtener renta directa, imputable y/o de acoger a familiares o amigos. Por supuesto, siempre existirá la posibilidad, aunque sea en principio, de vender la unidad heredada. Este curso de acción dependerá en última instancia de la situación en que se encuentre el mercado secundario de vivienda, sobre todo informal, a nivel local. Finalmente, a pesar de que en los países desarrollados las ganancias de capital podrían incrementar el ingreso disponible de los hogares a través de créditos basados en activos, resulta difícil creer que este tipo de ventajas podrían surgir dentro del mercado de vivienda informal.

Por todo lo anterior, no es extraña la posición de ciertos autores (Moser) que consideran que fomentar el uso de la vivienda como un activo productivo podría ser una de las políticas urbanas anti-pobreza más importantes.

Dentro de este contexto resulta oportuno recalcar que para algunos de los roles económicos desempeñados por la vivienda, no necesariamente se requiere de la propiedad de la misma. Así, el alojamiento de personas allegadas y el emprendimiento de actividades productivas son actividades que pueden llevarse a cabo por inquilinos o quienes residan en la vivienda.²

2 Una mayor complicación surge cuando se consideran regímenes particulares de tenencia como la anticresis por ejemplo.

El financiamiento de la vivienda

En términos conceptuales, la demanda de financiamiento para la vivienda se deriva de la demanda de servicios residenciales. Un mercado secundario de viviendas que fuese dinámico y eficiente tendría, en consecuencia, un impacto directo sobre el financiamiento requerido tanto para la adquisición de viviendas como para la construcción (Sruyk y Turner, 1986).

El elemento central que se necesita comprender dentro de este contexto es la relación que existe entre el financiamiento y el rol económico de la vivienda. Esto es, para que estas prácticas sean funcionales podría ser necesario realizar ajustes físicos, arreglos e incrementos de espacio de las viviendas. Mientras es conocido que los hogares generalmente construyen de manera progresiva y con recursos que provienen de diferentes fuentes, existe relativamente poca atención sobre como ello se articula con el uso económico de la vivienda y como se financian estas prácticas que tienen un objetivo diferente al puramente residencial.

En este contexto, existe la necesidad de reconocer el estrecho vínculo que conecta a los arreglos residenciales con las actividades generadoras de ingreso, incluyendo tanto el ingreso obtenido vía renta imputable como aquel generado por los negocios llevados a cabo desde el hogar (Mitlin 2001, UNHSP 2005). Si la construcción progresiva se financia con la renta de habitaciones o a través de actividades generadoras de ingreso que se realizan desde el hogar, las mejoras de la vivienda pudiesen tener una motivación económica y no necesariamente residencial (Gough y Kellet 2001, Wakely y You 2001). En este sentido, la decisión de construir y ocupar un mayor número de cuartos se ha llegado incluso a considerar una decisión empresarial y no tan sólo el resultado de ajustes residenciales derivados del ciclo de vida, cambio de tenencia o en el ingreso permanente del hogar (Sinai 1998). Sin embargo, la causalidad no es del todo clara: ¿Los hogares emprenden actividades económicas en sus viviendas para financiar arreglos o por el contrario construyen o amplían sus viviendas con la finalidad de obtener ingresos adicionales? Aunque la respuesta no es concluyente y la secuencia de las acciones pudiese depender de varios elementos, lo que se debe recalcar es que dentro del mercado de vi-

vienda informal, la construcción progresiva no se puede desvincular de las estrategias generales de supervivencia, de los medios de vida y en última instancia de los motivos económicos que estimulan las acciones llevadas a cabo por el hogar.

El entorno urbano en Ecuador

De manera similar a lo sucedido en otros países de la región, la población urbana del país se incrementó notablemente en las últimas décadas, al punto que la proyección del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC) para 2006 presenta una proporción de población urbana exactamente a la inversa de la registrada en el censo de 1962. Es decir en apenas 4 décadas, el país se transformó de una sociedad rural, dependiente de sucesivas monoexportaciones agrícolas, a una sociedad eminentemente urbana. Ciertamente, un “salto hacia la modernidad” que no ha estado exento de problemas económicos y sociales, causa y efecto de la acelerada urbanización del país.

	1950*	1962	1974	1982	1990	2001	2006**
Total urbano	913,932	1,612,346	2,698,722	3,985,492	5,345,858	7,431,355	8,580,090
Total rural	2,288,825	2,863,661	3,822,988	4,153,482	4,352,121	4,725,253	4,828,180
Total país	3,202,757	4,476,007	6,521,710	8,138,974	9,697,979	12,156,608	13,408,270
Parr. Urbana	28.5%	36.0%	41.4%	49.0%	55.1%	61.1%	64.0%

* Población rural de 1950 comprende suburbanas, “... que se hallan fuera del perímetro urbano propiamente dicho”
 ** Estimación INEC
 Fuente: INEC. Censos Nacionales

La transición demográfica que se produce en la década de los sesenta (cuadro No. 2) y que se expresa en crecimientos significativamente más elevados que en el período 1950-1962 (2.83%), es el resultado de múltiples factores, en buena medida ligados a la evolución económica del período y los notables avances sociales. En ello influye notablemente el “boom”

del banano, en el marco de una política marcadamente desarrollista emprendida por el estado ecuatoriano bajo la administración Plaza. En todo caso, el punto a resaltar es que la segunda mitad de los setenta registra ya una marcada disparidad entre campo y ciudad, llegando el crecimiento urbano a sextuplicar al rural en la década de los ochenta. Es más, y siempre según la proyección del INEC, la población del campo decrecería en términos absolutos para el segundo lustro de esta década.

	Tasa de crecimiento anual promedio				
	1962-1974	1974-1982	1982-1990	1990-2001	2001-2006*
Urbana	4.39	4.99	3.74	3.04	2.92
Rural	2.44	1.04	0.59	0.75	0.43
Total	3.19	2.81	2.21	2.08	1.98

Fuente: INEC
 * Proyección INEC

Dentro de esta dinámica demográfica resalta la evolución de las principales ciudades del país, evidenciando la progresiva importancia de las ciudades intermedias a despecho del peso poblacional de los mayores centros poblados del país: Quito y Guayaquil. Así, la población asentada en las 10 mayores ciudades incrementa su participación dentro del total nacional del 29.8% en 1974 al 40.1% en el 2001. Sin embargo, en relación con la población urbana nacional, su participación disminuye de 72% a 65.5% para igual período, esto es, pierden peso relativo en el total nacional.

En términos generales se puede decir que mientras la población ecuatoriana en su conjunto se duplicó en este período, la población urbana se triplicó. Esta progresiva pérdida de la primacía de lo rural se evidencia también en la comparación entre población rural y aquella que reside en los 10 mayores centros urbanos. Así, mientras en 1974 la población urbana concentrada en las mayores ciudades representaba 50% de la población rural, para el 2006, las proyecciones oficiales indican que los habitantes de las mayores ciudades del país, superaban en 13% la población rural total.

En definitiva, la evolución demográfica del país hace evidente la necesidad de entender de mejor manera la situación de los –cada vez más– habitantes de las ciudades, sus modos de vida, en particular de los segmentos de menores recursos con la finalidad de diseñar políticas públicas en su favor.

El uso económico de la vivienda: evidencia empírica

Lamentable e inexplicablemente, los estudios que abordan la situación de la vivienda en Ecuador son escasos y generalmente desactualizados. Así por ejemplo, el análisis del caso ecuatoriano utilizando información socio-económica de los hogares extraída de encuestas levantadas a nivel nacional ha sido extremadamente limitado.

En este sentido, el aporte de este documento es presentar información procesada a partir de las Encuestas de Condiciones de Vida (ECV), lo cual permite contar con información empírica para abordar las preguntas de investigación. La ECV tiene como objetivo “entregar medidas monetarias y no monetarias completas de la distribución del bienestar y del nivel de pobreza de los hogares” (INEC, 2007). Levantada a nivel nacional entre noviembre 2005 y octubre 2006, la denominada “Quinta ronda” fue administrada en 13.536 viviendas descompuestas en 8.028 en áreas urbanas y 5.508 en entornos rurales. Anteriormente, si bien con formatos ligeramente diferentes, fue realizada en 1995, 1998 y 1999. Los dominios del estudio son nacional, urbano y rural; Costa, Sierra y Amazonía: urbano y rural; provincias de la Costa y de la Sierra. Los cuatro mayores centros urbanos del país: Quito, Guayaquil, Cuenca y Machala constituyen dominios autorepresentados y por ende pueden ser objetos de análisis independientes.

La ECV incorpora once módulos, muchos de ellos han sido subutilizados y por ende ofrecen grandes posibilidades de investigación. Entre ellos se incluye un módulo exclusivo sobre actividades productivas que se realizan desde el hogar. Naturalmente la información no brinda una perspectiva completa de las estrategias empleadas por los hogares y de los usos que se le da a la vivienda; sin embargo, tiene el potencial de vislumbrar

aspectos importantes relacionados a este tema. Adicionalmente, tanto dentro de los datos de vivienda como en el módulo de ingresos y gastos del hogar, existen preguntas que revelan las fuentes de financiamiento de la construcción, mejoras y/o ampliaciones de las viviendas.

En las secciones siguientes se presenta información a nivel nacional, desglosando Sierra y Costa. No se considera la región Amazónica por cuanto ella concentra una baja proporción de la población nacional.

A través de la ECV, es posible determinar la frecuencia e incidencia del uso económicos de la vivienda entre los hogares urbanos del Ecuador permitiendo así el abordaje de las preguntas de investigación. Para ello, fue necesario realizar ciertos procesamientos a la base de datos, la cual debe destacarse es de acceso público a partir del año 2007. Adicionalmente, hay que tener presente que debido al procesamiento estadístico, se eliminan los registros incompletos o cuya información sea incoherente.

En el análisis empírico presentado en este documento, se considera vivienda informal a los casos en que los hogares, a la fecha de levantamiento de la encuesta, no contaban con escrituras de propiedad, independientemente del registro catastral. Ciertamente, se podría discutir la validez de esta clasificación por cuanto informalidad es un concepto amplio y complejo que incluye no únicamente la dimensión jurídica. La construcción que se levanta en un predio legal, formal y cuyo dueño cuenta con escrituras, puede perfectamente convertirse en ilegal al no cumplir con las normativas municipales vigentes. En este caso, el predio formal derivó en una construcción informal, lo cual cambia la naturaleza del predio.

Finalmente, se definió la pobreza del hogar en base a la homologación realizada entre las diversas instituciones avocadas a su estudio, la cual arroja como resultado que hogares pobres son aquellos en los cuales los consumos de las personas sean inferiores a US\$ 57/mes (INEC, 2007)

Régimen de tenencia y derechos de propiedad

Como se aprecia en el cuadro N°. 3, casi uno de cada cuatro hogares pobres a nivel nacional soluciona su necesidad de habitación vía alquiler. En este respecto, es extremadamente válido cuestionarse sobre la orienta-

ción de política pública que propicie respuestas más eficientes y eficaces a este problema. Si bien en los últimos años el interés por este tema se ha incrementado notablemente (Gilbert 2003) no es menos cierto que los gobiernos aún centran sus esfuerzos en la provisión de vivienda propia, antes que en la solución de necesidades habitacionales, entendiendo estos en su concepción más amplia.

Nacional	Arriendo	Part.	Propia	Part.	Otros	Part.	Total
No Pobre	1647	26.7%	3642	59.0%	882	14.3%	6171
Pobre	282	22.4%	741	58.9%	234	18.6%	1257
Total	1929	26.0%	4383	59.0%	1116	15.0%	7428
Sierra							
No Pobre	942	30.7%	1655	54.0%	469	15.3%	3066
Pobre	148	36.5%	168	41.5%	89	22.0%	405
Total	1090	31.4%	1823	52.5%	558	16.1%	3471
Costa							
No Pobre	598	21.6%	1809	65.2%	367	13.2%	2774
Pobre	112	14.1%	548	69.0%	134	16.9%	794
Total	710	19.9%	2357	66.1%	501	14.0%	3568

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2006

Otro elemento a destacar es la mayor incidencia de vivienda alquilada en la sierra con relación a la costa. Si bien se puede especular que ello responde a diferencias importantes en el precio del suelo, no es clara la relación que existe entre esta variable y los ingresos medios de la población. Es decir, el desconocimiento de la relación precio/ingresos no permite alcanzar respuestas definitivas en este respecto.

Por otra parte, es necesario explorar más a fondo los impactos sobre la acumulación de activos que existiría en la región costa al ser mayor la participación de hogares propietarios de su vivienda. Elementos como la calidad de la vivienda, la estructura del mercado laboral, el acceso al crédito, influyen sobre la situación anterior, configurando una situación de por sí compleja que debe también analizarse a la luz de las políticas públicas aplicadas en el nivel local.

Si bien es claro que la dicotomía informalidad = pobreza y formalidad = riqueza oculta una realidad mucho más compleja, no es menos cierto que en la zona de la costa del Ecuador, que registra menores ingresos promedio que la sierra, la proporción de hogares propietarios es virtualmente la misma entre pobres y no pobres.

Nacional	Formal	Part.	Informal	Part.	Total
No Pobre	2702	74.2%	940	25.8%	3642
Pobre	350	47.2%	391	52.8%	741
Total	3052	69.6%	1331	30.4%	4383
Sierra					
No Pobre	1,392	84.1%	263	15.9%	1,655
Pobre	113	67.3%	55	32.7%	168
Total	1505	82.6%	318	17.4%	1823
Costa					
No Pobre	1160	64.1%	649	35.9%	1809
Pobre	227	41.4%	321	58.6%	548
Total	1387	58.8%	970	41.2%	2357

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2006

Si bien a nivel nacional global tres de cada diez viviendas son consideradas informales (de acuerdo a título de propiedad), las diferencias son, nuevamente, significativas a nivel regional. Comparando entre Sierra y Costa, la brecha entre formalidad e informalidad es mayor entre los no pobres que entre los pobres. Claramente, informalidad no es un fenómeno que afecta solo a los pobres y en todo caso, su impacto son los miles de hogares que ven limitada la función patrimonial de su vivienda.

Vivienda y negocios

Se presenta a continuación, el resultado que arroja la ECV respecto a la utilización exclusiva de un cuarto (habitación) para negocios.

Cuadro No. 5					
Cuartos para negocios por región					
Nacional	Si	Part.	No	Part.	Total
No Pobre	589	9.5%	5582	90.5%	6171
Pobre	52	4.1%	1205	95.9%	1257
Total	641	8.6%	6787	94.4%	7428
Sierra					
No Pobre	332	10.8%	2734	89.2%	3066
Pobre	20	4.9%	385	95.1%	405
Total	352	10.1%	3119	89.9%	3471
Costa					
No Pobre	227	8.2%	2547	91.8%	2774
Pobre	29	3.7%	765	96.3%	794
Total	256	7.2%	3312	92.8%	3568

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2006

A nivel nacional, esta cifra indica que 280 mil hogares a nivel nacional utilizan espacio de la vivienda de manera exclusiva para la realización de negocios. Ciertamente, hay problemas metodológicos con esta pregunta en razón que no considera el uso compartido de espacio, fenómeno cuya frecuencia debería ser mayor en viviendas de menor tamaño, las cuales generalmente corresponden a población de menores ingresos.

Por otra parte, la incidencia de actividades económicas en la vivienda, con las limitaciones que la estructura de la pregunta impone, es significativamente mayor entre población no pobre que para hogares pobres, lo cual confirmaría que las restricciones existentes para acceder a capital de trabajo y/o activos fijos con recursos propios o mediante crédito, limita el emprendimiento de actividades en sus viviendas por parte de los pobres. Regionalmente, la incidencia es 30% superior en la sierra que en la costa, posiblemente ligado al hecho que la profundidad de la pobreza es mayor en esta última. El menor promedio de ingresos en la costa podría explicar también el que los no pobres registren también una menor proporción de hogares con negocios en sus viviendas.

Sin embargo, la Encuesta de Condiciones de Vida también provee información sobre el lugar de trabajo de los miembros del hogar, lo cual amplía el concepto restrictivo del uso exclusivo del espacio indicado anteriormente.

Cuadro No. 6						
Hogares en que por lo menos un miembro trabaja en su propia casa						
Nacional	Urbano	Rural	No Pobre	Pobre	Sierra	Costa
15.3%	17.3%	11.5%	16.9%	11.9%	13.4%	17.7%

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2006

Como se aprecia, la participación de los hogares productivos se eleva considerablemente, si bien se mantiene una mayor proporción de hogares no pobres. Vale indicar que al porcentaje de la zona rural hay que incrementar los “miembros del hogar que trabajan en su propio terreno o finca”, para dimensionar adecuadamente la situación de dicho sector.

Habría que considerar, además, que estos valores no consideran dos de las utilidades económicas de la vivienda planteadas en la sección inicial de este documento. Tanto el alquiler de piezas o habitaciones, como el alojamiento de allegados constituyen actividades que no son recogidas por el módulo correspondiente de la Encuesta de Condiciones de Vida. Dado que estas dos prácticas son frecuentes en hogares cuyas viviendas son informales, es factible esperar que el porcentaje total de hogares que derivan ingresos de actividades económicas desarrolladas en sus viviendas, se incremente notablemente.

Conclusiones

Este documento, parte de una investigación más completa, ha presentado la importancia que tiene la utilización económica de la vivienda para los hogares de menores recursos. La extensión de esta práctica en Ecuador, así como ciertos matices o diferencias entre la situación de las dos regiones naturales más pobladas del país: Sierra y Costa es analizada. Ciertamente, las diferencias regionales son importantes y permiten vislumbrar la complejidad de la problemática y la heterogeneidad del fenómeno, no solo socio-económica sino también espacial.

La Encuesta de Condiciones de Vida revela que es significativa la proporción de hogares que realizan actividades económicas en sus viviendas, una de cada seis. Sin embargo, este número, considerable de por sí, no

incluye alquiler de habitaciones ni alojamiento de familia extendida, lo cual permite ya sea complementar los ingresos, acumular o reducir la vulnerabilidad de parientes y/o amigos. La mayor incidencia de negocios en la vivienda por parte de hogares no pobres avalaría la hipótesis que los pobres, al no poder contar con recursos propios o acceso a financiamiento, ven limitadas sus oportunidades de complementar sus ingresos o crecer económicamente.

Es claro por otra parte, la necesidad de contar con mayor precisión en el estudio, aspecto que requiere necesariamente combinar métodos de investigación cualitativos y cuantitativos. En este sentido, se debe levantar información cualitativa que permita entender la dinámica de los hogares y sus estrategias, ya sean estas de reacción ante crisis económicas o de aprovechar oportunidades económicas. Únicamente en la medida que se comprenda a profundidad la situación real de hogares urbanos y las formas a través de las cuales utilizan el más importante de sus activos de manera productiva, se podrá diseñar políticas públicas urbanas con un carácter pro-pobre.

Bibliografía

- CELADE (1996). *Déficit habitacional y datos censales sociodemográficos: una metodología*. Santiago de Chile: CEPAL.
- De Soto, Hernando (1987). *El otro sendero: La revolución Informal*. Bogotá: Oveja Negra.
- Ghafur, Shayer(2001). "Beyond homemaking: the role of slum improvements in home based income generation in Bangladesh". *Thirld World Planning Review*, vol. 23, no. 2. pp. 111-135
- Gilbert, Alan (1999). "A home is for ever ? Residential mobility and homeownership in self-help settlements". *Environment and Planning A*, vol. 31.
- Gilbert, Alan (2003). *Rental Housing: An essential option for the urban poor in developing countries*. Nairobi: UN-HABITAT.
- Gough, Katherine (1998). "House for sale ? the self-help housing market in Pereira, Colombia". *Housing Studies*, vol. 13, no. 2.

- Gough, Katherine & Kellet, Peter (2001). "Housing consolidation and home-based income generation: evidence from self-help settlements in two Colombian cities". *Cities*, vol. 18, no. 4. pp.235-247.
- Hackenberg, Robert, Murphy Arthur D, & Selby Henry A (1984). "The urban household dependent development" en McC Netting Robert, R. Wilk, & Arnould Eric J, eds; *Households: Comparative and historical studies of the domestic group*. Berkeley: University of California Press
- INEC (Ecuador, 2005). *División político-administrativa de la República del Ecuador*. Quito.
- _____ (Ecuador, 2007). *Las condiciones de vida de los ecuatorianos, Resultados de las encuestas de condiciones de vida, Quinta Ronda*. Quito.
- Jaramillo, Samuel (2006). *Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados de suelo en las ciudades de América Latina*. Bogotá: CEDE-Universidad de Los Andes.
- Kellet, Peter & Tipple, Graham. (2000). "The home as workplace: a study of income-generating activities within the domestic setting.". *Environment & Urbanization*, vol. 12, no. 1. pp. 203-214.
- Lawson, Victoria & Klak, Thomas. (1990). "Conceptual linkages in the study of production and reproduction in Latin American cities". *Economic Geography*, vol. 66, no. 4. pp. 305-309.
- McC Netting Robert, Wilk, Robert R., & Arnould Eric J, eds. (1984). *Households: Comparative and historical studies of the domestic group*. Berkeley: University of California Press.
- Mitlin, Diana (2001). "Housing and urban poverty: a consideration of the criteria of affordability, diversity and inclusion". *Housing Studies*, vol. 16, no. 4. pp. 509-522
- Moser, Caroline (1997). *Households responses to poverty and vulnerability, Volume1: Confronting Crisis in Cisne Dos, Guayaquil, Ecuador*. Nairobi:UNCHS.
- Pérez Sainz, Juan Pablo (1988). *El otro sendero de Hernando de Soto, una visión crítica*. Quito: FLACSO.
- Pradilla, Emilio (1982). "Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas del Estado en América Latina," en E. Pradilla, ed; *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. México D.F.

- Sinai, Irit (1998). "Using the home for income-generation: The case of Kumasi, Ghana". *Cities*, vol. 15, no. 6, pp. 417-427
- Tipple, Graham (2005). "The place of home-based enterprises in the informal sector: evidence from Cochabamba, New-Delhi, Surabaya and Pretoria.". *Urban Studies*, vol. 42, no. 4, pp. 611-632.
- Turner, Jhon. F. C. (1976). *Housing by People*. Londres.
- UN-HABITAT (2003). *The challenge of slums: Global report on human settlements*. New York.
- United Nations Human Settlements Programme (2005). *Financing urban shelter: Global report on human settlements 2005*. Earthscan.
- UNFPA (2007). *Estado de la población mundial 2007, Liberar el potencial del crecimiento humano*. New York .
- Urriola, Rafael (1988). *Crítica a una visión neoliberal del sector informal*. Quito: CEPLAES
- Wakely, Patrick. & You, N. (2001). *Implementing the habitat agenda: In search of urban sustainability*. The Development Planning Unit-UCL.
- Wilk, R. & McC Netting Robert (1984). "Households: changing forms and functions," en McC Netting Robert, Wilk, Robert R., & Arnould Eric J, eds. *Households: Comparative and historical studies of the domestic group*. Berkeley: University of California Press
- Yankson, Paul W. K. (2000). "Houses and residential neighbourhoods as work places in urban areas: the case of selected low income residential areas in greater Accra metropolitan area (GAMA), Ghana". *Singapore Journal of Tropical Geography*, vol. 21, no. 2, pp. 200-214.

El hábitat residencial sustentable como punto de partida para la construcción de la ciudad

Norma C. Carnevali Lobo*

Resumen:

La ciudad es una concentración de actividades realizadas por la gente que la habita, su revisión al día de hoy, evidencia la apropiación de los espacios hecha por los grupos sociales y sus necesidades; ellas son el escenario donde se condensan las políticas del Estado, pero también es el lugar donde se manifiestan las relaciones sociales vigentes. En el caso venezolano se han tratado de imponer algunos paradigmas de ciudad y modelos de desarrollo; y más recientemente, el estilo de desarrollo sustentable ha sido adoptado de manera constitucional, lo cual implica trabajar a nivel micro y macro, y comenzar el desarrollo desde la ciudad. Consideramos necesario crear conciencia en la sociedad, e inducir a las personas para que empiecen a ser sustentables desde sus espacios habitacionales. Es en este sentido que entendemos el concepto de hábitat residencial sustentable, que plantea la vinculación desde la vivienda, el hogar, el recinto familiar; el vecindario, el conjunto residencial, el condominio; el espacio comunitario, el barrio, la urbanización, el asentamiento; y la parroquia y su asociación de vecinos o su consejo comunal. Se trata de concebirla como habitable en todas sus dimensiones: ambientales, sociales, políticas, culturales, éticas y económicas.

Palabras clave: hábitat residencial sustentable, ciudad.

* Arquitecto, MsC El Urbanismo para la administración local. Candidato a Doctor en Ciencias Humanas. Profesor de Pre y Post grado en la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad de Los Andes. Venezuela.

Llegar al momento de la ciudad en que estamos

Las primeras transformaciones urbanas reconocen no solo un cambio en la escala, sino que muchas funciones propias de la actividad agrícola fueron reunidas en una superficie limitada y se integraron a la ciudad. Esta concentración permite que surjan los poderes políticos, económicos y religiosos que lucharon por imponerse y ganar el control de los seres humanos que habitan en ella. Los largos años que han recorrido las ciudades para su consolidación, registra su surgimiento como lugar sagrado; posteriormente lugar de la igualdad política, y después lugar de protección, pero también de la agresión. Es así como entre el siglo XV y el XVIII la ciudad se amuralla, lo cual permite el control interno y externo; tanto en lo físico como en lo social y lo económico.

El surgimiento de la ciudad latinoamericana, es un caso distinto, donde la construcción del espacio es la ciudad misma, impuesta como forma de dominación política, donde se delimitan con precisión los espacios del dominado y del dominador. En nuestro caso, el venezolano, que no difiere mucho de los espacios por España sometidos; las ciudades son el símbolo de la conquista de un territorio, lo cual llevo a que se jerarquizaran los centros urbanos para la construcción de un orden colonial, y por consiguiente la imposición del orden social.

Una vez superadas las guerras de independencia, y la creación de la República, las ciudades venezolanas ya fundadas mantuvieron el control sobre el territorio circundante. Se consolidaron en condiciones muy precarias, con gran parte de sus habitantes viviendo en circunstancias de pobreza, situación que llega a palpase en la especialización del espacio que hicieron sus moradores de acuerdo a sus necesidades individuales, despojando a parte de los ciudadanos pobres del derecho a espacios arquitectónicos adecuados, y por consiguiente a una cultura diferente del espacio urbano.

Las transformaciones acaecidas en el país luego de la implantación de la industria del petróleo, en poco tiempo enfrentaron a una Venezuela agraria, rural, asentada sobre patrones culturales de carácter tradicional a otra moderna, urbanizada e industrial, aun pendiente de desarrollo y expansión. El propulsor fundamental de este cambio fue el Estado vene-

zolano, único receptor de la renta del petróleo, que por consiguiente impuso la visión de los gobernantes de turno en la distribución y ejecución de los recursos.

En los años sesenta, que fueron los años de la reforma agraria, y a su vez los de mayor migración campo-ciudad, en las ciudades aparecieron orientaciones que buscaban remediar los efectos que la urbanización causaba. Este proceso, generaba luchas sociales nuevas por la ocupación de los espacios, la construcción de viviendas y sus redes de infraestructura y, el problema del empleo al que ansiaban acceder los nuevos habitantes. Se implementaron políticas para aminorar la concentración urbana, pero llegados los años ochenta fue necesario reconocer y aceptar que el proceso de urbanización era irreversible, y se cambio la orientación pensando en el problema de la satisfacción de las necesidades básicas, de condiciones mínimas de habitabilidad, y la posibilidad de implementar espacios para las actividades industriales y productivas bajo cierta armonía.

Las últimas décadas del siglo anterior y estos primeros años del XXI, ha venido trabajándose en el redescubrimiento del espacio urbano o la ciudad, como el mayor referente de los individuos y los grupos sociales, generador de significados y propulsor de la construcción del tejido social y de la socialización. Es el momento en que los ciudadanos empiezan a preguntarse por el significado de vivir en espacios urbanos, y hacen conscientes sus referentes culturales y políticos, lo cual reclama ser tomados en cuenta en cualquier propuesta de sociedad urbana.

En la ciudad actual, ya no es tan fácil hablar solamente de la división social y técnica del espacio, lo cual correspondió a una fase determinada. Hoy las cosas se sitúan en otro orden:

Debemos decir, simplemente: la ciudad es el escenario donde se vive esa separación entre la vida privada, la vida individual, la vida del consumo individual y familiar y la vida del consumo de las fuerzas de trabajo (Moncayo, 2002: 25)

El llegar al momento de las ciudades en que ahora estamos, permite darnos cuenta que la ciudad es el producto de la apropiación de los espacios por los grupos sociales y sus necesidades. De esta manera, tenemos que entender

que las modalidades que asumen se van transformando en el tiempo, ya que ellas son el escenario donde se condensan las políticas del estado, pero también es el lugar donde se manifiestan las relaciones sociales vigentes.

Este espacio físico y social genera en los individuos y comunidades, percepciones e imaginarios que al estudiarlos nos pueden ayudar a entender el comportamiento social y cultural de los grupos humanos que hacen la ciudad. Es esta ciudad, percibida por unos moradores como real y para otras lejanas, la que puede explicarnos la vida cotidiana de sus habitantes y sus relaciones con el entorno. Ella representa la expresión del pensamiento autóctono, en manifestaciones locales muy concretas.

La ciudad puede entonces, interpretarse en sí misma como una técnica de producción y de reproducción social, inspirados en la gente que vive en ella, sus vicisitudes, sus preocupaciones, sus necesidades y sus reglas de coexistencia. Está marcada por la variada gama de expresiones de diversidad cultural que hacen parte esencial de la complejidad de la ciudad, facilitando el acopio de gente que ha venido de otros lados urbanos y rurales, y traen un pensamiento e intereses diversos. La ciudad despierta cuando las visiones de los grupos sociales que la habitan se entremezclan, y asumen el cambio y la superposición de distintas racionalidades técnicas que se imponen. Entonces, es obvio que debemos pensar la ciudad y aprender a convivir en ella, en medio de la cercanía, de la diferencia y la diversidad cultural y política, que nos hace sentir cómodos o incómodos. Se trata de concebirla como habitable en todas sus dimensiones: ambientales, sociales, políticas, culturales, éticas y económicas.

Desde la agrupación en comunidad tribal a la megalópolis, en el largo viaje de la historia, se observa que los grupos sociales han buscado diferentes mecanismos para enfrentar su debilidad frente a los poderes y vencer el miedo a asumir la construcción del espacio. En nuestra época, se observa que los procesos de producción y expansión urbana en ocasiones se alejan de las metas humanas a las cuales debían someterse; pero, simultáneamente las ciudades van buscando cada día, convertirse en un espacio de igualdad.

Hoy la ciudad no es un objeto de análisis ajeno: es una parte nuestra, de nuestros deseos y como tal es posible analizarla a partir de nosotros mis-

mos, exteriorizándola. El sujeto –a través del deseo– es parte activa en cualquier proceso social. (Pergolis, 2002: 105)

El discurso sobre el desarrollo sostenible asume el papel de protector contra la fragilidad; esto significa entonces, que preguntarnos sobre: ¿qué es una ciudad actual?, es entenderla como un contenedor de experiencias de los grupos sociales que la habitan, un lugar con una rica memoria colectiva, que guarda las expresiones de generaciones que por ella han transitado, es un libro abierto que registra los cambios que a lo largo de su historia se han ido suscitando. La ciudad es una concentración de actividades realizada por la gente que la habita.

La construcción de la ciudad sustentable

Las teorías urbanas han sido construidas simultáneamente por tres vertientes fundamentales: los cambios sociales que se han dado, la ciencia como resultado de sus estudios y la política como ejercicio de poder. Todos han incursionado en la ciudad para entenderla y comprenderla, pero con discursos paralelos en atención a sus propios intereses, los cuales no se han encontrado en el tiempo. Así los paradigmas de ciudad, y los modelos de desarrollo que sobre ella fueron planteados se construyeron y reconstruyeron en el tiempo de acuerdo a los intereses que se imponían en el momento.

Son los años ochenta y noventa los que ven una cierta concurrencia entre las ideas de desarrollo y la ciudad, dado los cambios que sufrió la cultura occidental, donde se habla del desmonte del discurso de desarrollo y el decrecimiento del papel del Estado nacional. Esto hace que las ciudades retomen el papel de agentes de desarrollo, reconociendo además que el mundo actual es predominantemente urbano, y que incluso lo rural se analiza desde la ciudad. La confluencia del concepto de ciudad y desarrollo ha planteado nuevos retos, siendo el más importante la movilización de la colectividad urbana en la tarea de construir una nueva ciudad y una nueva sociedad. Este ideal de construcción ha establecido nuevos paradigmas, todos ellos reclaman la hegemonía de una dimensión

considerada estratégica sobre las otras, aunque todas demandan una sociedad cordial, equitativa e íntegra.

En las últimas décadas se ha planteado una discusión sobre el término más adecuado para enfocar el desarrollo, y en esta discusión han sobresalido los términos desarrollo sostenible y desarrollo sustentable. Son ambas teorizaciones y discusiones que se han realizado sobre el tema, y su significado ha variado a medida que se ha ido profundizando en su estudio y aplicación. Más recientemente, autores venezolanos como Castellanos Bohórquez, Méndez Vergara y Gabaldón, han trabajado con mayor profundidad la aplicación de esas teorías en el país, procurando encontrar una guía hacia el desarrollo esperado.

La adopción del estilo de desarrollo sustentable ha llevado a empezar a conceptualizar, en este sentido citamos a Gabaldón, quien expresa en el 2006 que:

Al desarrollo tal como se le conoce convencionalmente, no puede simplemente anexarse la cuestión ecológica, para que lleve el calificativo de sustentable. Se requiere un nuevo tipo de desarrollo. El concepto tradicional de desarrollo debe ser reenforcado a través del lente amplio de la ecología natural y humana, con sus diversas dimensiones, para que pueda alcanzar un progreso humano que no condicione negativamente el futuro de las próximas generaciones. (2006: 397).

El desarrollo sustentable surge en el marco de una necesidad social de cambio, no es un tema elaborado por las ciencias, sino un paradigma que surge como una necesidad de subsanar una encrucijada ambiental, producto del estilo de desarrollo que se viene aplicando, que hace énfasis en lo económico. Así es como recordamos el informe Brundtland, y los nuevos conceptos que ha evidenciado y la reflexión que sus observaciones han generado a nivel internacional.

El concepto de desarrollo sustentable incluye tres dimensiones básicas: la sustentabilidad ecológica, la sustentabilidad económica y la sustentabilidad social. De las tres, la de mayor controversia es la de sustentabilidad social, que ha sido definida sobre la base de conceptos no siempre claros, ni extendidos por igual en todos los países. A pesar de eso, en los últimos años el concepto de sustentabilidad social evolucionó para resaltar la im-

portancia de la participación ciudadana y el aumento de las potencialidades y cualidades de las personas en la construcción de un futuro más justo, basado en la construcción del capital social. Establece el concepto de calidad de vida como objetivo superior del desarrollo, y el poder legarla a generaciones futuras. Se considera un proceso de búsqueda de tranquilidad, felicidad y bienestar para todos los grupos sociales que habitan la ciudad

El desarrollo sustentable puede concebirse en dos escalas: la escala micro, que se acoge a una escala pequeña, en donde un limitado grupo de personas contribuye a hacer sustentable su medio cotidiano, su hábitat. La escala macro: el tratamiento en niveles superiores, que parte de las políticas públicas en los distintos estratos de poder que se articulan en el país. Para que el desarrollo sustentable se pueda llevar a cabo de manera correcta, es forzoso trabajar en ambos niveles, por tanto es necesario crear conciencia en la sociedad, y tratar de que las personas empiecen a ser sustentables desde sus espacios habitacionales.

Existen muchas estrategias que han sido asumidas por los actores que se han ocupado del tema, sobre tácticas de cómo abordar el trabajo en las ciudades y buscar la sustentabilidad. Queda claro que se trata de un proceso que comprende acciones de distinta naturaleza que tocan áreas de destreza, que se yuxtaponen, se relacionan y en ocasiones se solapan, orientados a lograr una mejor calidad de vida de la población. Los aspectos más resaltantes del concepto de ciudades sustentables, puede explicitarse por dimensiones, siendo de gran importancia lo establecido para la dimensión social, que comienzan a establecer elementos de trabajo a nivel de barrio, de hábitat residencial y que forma parte de los puntos que articulan planes urbanos a esta escala. Enfatiza en el tema de la vivienda y los componentes que la complementan, se plantea de manera directa la organización y participación ciudadana, y su relación con los entes de poder local, a través de la descentralización.

El hábitat residencial sustentable:

Hemos mencionado con anterioridad, que el desarrollo sustentable puede concebirse desde la escala micro, desde el espacio cotidiano de apropia-

ción, el hábitat residencial. Por lo tanto, si recordamos la adopción en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999); del estilo de desarrollo sustentable para la transformación de nuestro país, vamos al concepto de calidad de vida, y su inclusión en las políticas públicas que se aplican. Al hacer el término parte de nuestro vocabulario cotidiano, nos lleva a reclamar el compromiso de los habitantes en la transformación de su espacio habitacional, donde se puede hacer énfasis en lo humano y afianzar el aspecto cultural de los grupos que habitan el espacio residencial.

El aporte desde el espacio local o micro, puede brindar un cambio en los patrones de consumo y de producción, y una eficiente planificación de las actividades económicas, mediante la aplicación de criterios ecológicos. Esto permitiría asegurar la regeneración del capital natural empleado, y servir de ejemplo para ser replicado mediante la constitución de redes comunitarias, que contribuyan a llamar la atención de los entes públicos locales, y ser incluidos en sus políticas.

Es necesario también tener en cuenta, que se necesitan acciones que orienten las actuaciones, destinadas a proporcionar a las personas los medios necesarios para mejorar su calidad de vida en el hábitat residencial. Deben ser sus moradores quienes asuman la transformación de su realidad habitacional y que tomen decisiones comunitarias, para crear espacios saludables, sobre todo donde viven las personas de más bajos ingresos, que es la población más vulnerable. Aunque la percepción del concepto de calidad de vida es subjetiva y se apega a nuestra cultura y valores, el término de hábitat residencial sustentable puede cuantificar el cumplimiento de una serie de condiciones socioeconómicas, políticas, ambientales e institucionales, que coadyuvan a lograr la felicidad en el colectivo.

Tal vez la participación social es la temática más importante dentro de la sustentabilidad que se busca construir en el hábitat residencial. La participación es un indicador de libertad democrática, de equidad en las decisiones, y un elemento decisivo en la potenciación de esfuerzos productivos. Las consignas más avanzadas de participación ciudadana están referidas al ámbito local, vecinal y comunitario, y pueden mejorar la calidad de vida. La gobernabilidad tiene que ver con la elección de criterios para orientar el funcionamiento social, la adopción de metas colectivas, de valores, y de medios mediante los cuales se espera alcanzar esas metas.

La construcción del concepto de bienestar habitacional incluye la adecuada percepción de todos los aspectos que componen el hábitat residencial sustentable y particularmente la calidad de vida como objetivo del desarrollo. Ellos deben ser claramente percibidos por el grupo familiar que ha localizado su residencia dentro de un área particular, dentro del hábitat residencial. La participación ciudadana y la constitución de grupos organizados, buscarían la equidad para el conjunto de familias involucrado y apuntaría a la consecución de espacios urbanos sanos, abastecidos, insertos en la trama urbana, con accesibilidad adecuada. Y para el grupo familiar en particular, viviendas sanas y seguras, que brindarían mejor calidad de vida y por consiguiente la percepción de un adecuado bienestar habitacional.

En la ciudad, se reúne un gran número de individuos de muy diversos orígenes: geográficos, culturales y sociales que hace que las relaciones de vecindad sean más o menos superficiales. Sin embargo, podemos observar espacios donde los grupos sociales marcan de manera decidida sus costumbres de vida cotidiana, instalan formas casi impuestas, a las que les otorgan valor simbólico; es un espacio proyectado, rico en valores de esencia colectiva y armado de justificaciones racionales.

Esta inserción comunitaria opera de manera distinta para los miembros de la familia, la socialización hace que ellos se incorporen a diferentes grupos comunitarios: los niños en la escuela; los jóvenes en grupos deportivos o juveniles y los hombres y mujeres en la cotidianeidad de los recorridos o en espacios frecuentados por sus congéneres. La función de los grupos es el equilibrio de la vida comunitaria, la complementariedad de la cotidianeidad de los habitantes del hábitat residencial, sin dejar de hacerlos antagónicos, por su espontaneidad y sus prácticas en el ámbito público.

De esta manera, el bienestar habitacional para mejorar las condiciones de vida, dentro del hábitat residencial sustentable, da importancia a la adecuación que hacen los grupos familiares del espacio residencial, donde construyen su refugio natural del medio ambiente y de sus semejantes. La vivienda sirve de marco de socialización y de relaciones económicas, lo cual provoca una transformación del espacio construido, producto del intercambio y el desarrollo de costumbres que abarcan casi la totalidad de los espacios públicos, donde sus habitantes se insertan a través de esos ritmos de socialización.

La familia, donde la comunicación se vincula emotivamente, define su lugar a partir de la vivienda y el sitio circundante, como el ámbito propio donde la comunicación ocurre. Para Gallopín:

Así la casa, que es el espacio significativo para la interacción familiar, se transforma en vivienda a partir de un proceso de lugarización, lo que implica generar un referente espacial que permite situar la comunicación. Como sistema, la familia clausura su comunicación en torno a su propio sentido, así como la puerta de la casa se cierra para aislar la vivienda del ambiente externo. (Gallopín, 2003: 63)

El concepto de hábitat residencial sustentable, coloca a la vivienda en el punto focal, dado que ella alberga la familia, pero también es el centro del sistema de relaciones de escalas territoriales y culturales en el espacio urbano. Plantea la precisión de las relaciones desde la vivienda, el hogar, el recinto familiar; el vecindario, el conjunto residencial, el condominio; el espacio comunitario, el barrio, la urbanización, el asentamiento; y la parroquia y su asociación de vecinos o su consejo comunal, desde el aspecto político institucional, tecnológico, formativo y territorial.

Para enmarcarnos dentro de la sustentabilidad, debemos revisar a esta escala de vivienda las dimensiones que se manejan en el término de ciudades sustentables, y enfocarnos en la gestión del desarrollo urbano local para lograr el bienestar habitacional dentro del hábitat residencial, avanzando en la mejora de los niveles de calidad de vida.

Se trata de contribuir a que tanto las personas como las comunidades, se apropien de una visión de desarrollo que les permita aprovechar los conocimientos adquiridos, para favorecer la creación de capital social permanente, que pueda transmitir esa visión y esos conocimientos a las futuras generaciones, enriqueciéndose con el tiempo. Sus dimensiones a saber, se enuncian a continuación:

- Sustentabilidad ambiental, física o ecológica: el actor social participando activamente en el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente. La vivienda y hábitat dignos, atendiendo aspectos tales como, diseño en función del sitio geográfico, el respeto a la cultura del lugar, apego a las particularidades locales. La inserción de la vivienda

y el asentamiento en la trama urbana; el cumplimiento de requisitos mínimos de habitabilidad. La dimensión espacial en el estudio del hábitat residencial pone de manifiesto la interacción entre actores individuales, colectivos, e institucionales, y su relación con el entorno. Al hacerlo, evidencia la diversidad interna de los grupos sociales y, los distintos modelos del habitar, donde lo espacial juega un rol preponderante en la creación del hábitat. Relaciona al actor social con la protección del medio ambiente, en la búsqueda de que sus componentes no se degraden ni disminuyan, preservando la posibilidad de contar con materia prima para la elaboración de sus artesanías.

- Sustentabilidad social: el actor social como autor de su desarrollo. La vivienda segura desde el punto de vista ambiental, social y estructural constructivo, sanidad y salubridad. Se toman en consideración interacciones sociales particulares asociadas al lugar, al tiempo, a los intereses de los actores sociales presentes y futuros, las alianzas entre actores, el grado de institucionalidad existente, así como los deseos y costumbres. Esta dimensión social del desarrollo lo coloca como un espacio privilegiado de participación ciudadana, y no debe ser tomada como un repliegue sobre lo local o su categoría social
- Sustentabilidad política: El actor social como integrante de grupos y organizaciones que representan diversos intereses. El ámbito político no es exclusivo del gobierno o del Estado, todos los miembros de la comunidad deben tener igualdad de oportunidades, a pesar de sus diferencias individuales. La vivienda dentro del sistema institucional público y privado: organizaciones no gubernamentales, organizaciones gremiales y grupos de interés. Los recursos para viviendas asignados en programas, proyectos y obras específicas.
- Sustentabilidad cultural: El actor social asumiendo su cultura, su forma de vida, en armonía con los demás habitantes del hábitat residencial. La cultura expresada en hábitos de acción y pensamiento del pueblo; como aglutinadora de la población alrededor de creencias, costumbres y relaciones con el prójimo, con la comunidad y con el

medio ambiente. Afianzando la identidad de las personas con su entorno y la razón de ser de comunidad, evitándose la migración. Esta dimensión toma en cuenta el patrimonio cultural considerado como acervo físico, histórico, monumental y propulsor de desarrollo.

- **Sustentabilidad ética:** El actor social tomado en cuenta el patrimonio cultural, donde se relaciona con la ética, conjugando otros valores, como la lealtad y la honradez. La solidaridad se patentiza en el compartir las ideas, el trabajo, el saber, el amor, sólo así lograremos la sustentabilidad del hábitat residencial y la seguridad cuando existan condiciones socioeconómicas muy difíciles.
- **Sustentabilidad económica:** el actor social con capacidad de manejo eficiente y competitivo de las unidades productivas. La vivienda dentro de las relaciones económicas y productivas en los mercados de cada unidad territorial. La familia, las comunidades generando productos de su trabajo: agrícolas, artesanales o de servicios, con excedentes suficientes para cubrir necesidades básicas y, ahorro en efectivo o en bienes convertibles en capital, aumentando el patrimonio de la familia garantizando así el futuro de los hijos.

Los aspectos resaltantes en cada una de las dimensiones de la sustentabilidad, para la construcción del hábitat residencial sustentable se presentan a continuación en el cuadro No. 1.

Conclusión

En países urbanizados como el venezolano, donde más del 80% de la población vive en áreas urbanas, la ciudad es el espacio por excelencia para moldear su forma de pensar y actuar, el lugar donde los hombres y mujeres que la habitan, se permiten ser quienes la producen. En el momento contemporáneo es el ciudadano quien construye la ciudad, la cual a su vez, nos transforma como sus habitantes para que la reconstruyamos; generado un proceso que se retroalimenta permanentemente. Este quehacer se desarro-

lla con ciudadanos concientes de sus derechos, capaces de ubicar espacios de reivindicación para la satisfacción de sus necesidades más elementales.

Cuadro N.º 1 Concepción sustentable del Hábitat Residencial		
Dimensiones	Aspectos resaltantes	Escalas de trabajo
Dimensión Ecológica/ Ambiental/ Territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Protección del medio ambiente • Aprovechamiento racional de los recursos naturales locales • Baja producción de desechos • Densidad de ocupación racional 	<ul style="list-style-type: none"> • Local • Ciudad • Asentamientos sub-urbanos • Conglomerado residencial • Conjunto urbano • Entorno inmediato residencial • Vivienda
Dimensión Económica	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos económicos ecológicos accesibles. • Desarrollo local y endógeno que trascienda hacia la economía del país y del mundo. • Control de las actividades públicas y privadas por parte de la comunidad. • Aprovechamiento de recursos locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Local • Ciudad • Asentamientos sub-urbanos • Conglomerado residencial • Conjunto urbano • Entorno inmediato residencial • Vivienda
Dimensión Social	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades locales con capacidad de concertación • Posibilidad de convivir e integrarse a la ciudad • Vivienda como centro de relaciones de escalas territoriales y culturales • Activar el capital social • Sentirse parte de la comunidad • Participación ciudadana • Satisfacción de necesidades básicas • Aprovechar modos de vida, costumbres, tradiciones • Convivencia en sociedad • Acceso a la educación 	<ul style="list-style-type: none"> • Local • Ciudad • Asentamientos sub-urbanos • Conglomerado residencial • Conjunto urbano • Entorno inmediato residencial • Vivienda

Fuente: Carnevali, N (2007). "El concepto de bienestar habitacional para mejorar la calidad de vida" Trabajo especial presentado para ascender a la categoría de profesor asociado.

Al ser los ciudadanos quienes construyen la ciudad, sus acciones sobre el espacio pueden crear espacios vivibles, habitables y agradables, dentro de ese fenómeno complejo que es lo urbano, donde también se mantienen vigentes factores que generan desorden y agresividad. Es posible construir un espacio donde se den relaciones sociales armoniosas, donde los sentimientos de solidaridad se impongan, para generar relaciones más estables y equilibradas con la naturaleza, con nuestros modos de producción y distribución; abriendo comunicación con los espacios de poder, de expresión política y dando lugar a lo cultural, autóctono y artístico.

En Venezuela se requiere de manera urgente, la adopción de un modelo de desarrollo que nos englobe a todos, donde se permita la democratización de los espacios públicos tanto en lo físico como en lo institucional. Que sirvan de encuentro para la identificación del otro, la compenetración de la diferencia como parte fundamental de la conformación de las redes sociales, y la participación ciudadana. Es en este punto donde vale recordar a Kant, que nos plantea como reto, la capacidad de reflexionar y ser capaces de ponernos en el lugar del otro, del que piensa diferente. Que podamos vivir conjuntamente sin destruirnos y destruir el entorno material y cultural en que nos encontramos; poder vivir juntos conforme a la razón. Ya que la ciudad está hecha para vivir bien, donde se privilegie nuestra condición de seres humanos, para adoptar proyectos comunes, más allá de nuestros intereses particulares, y nuestras diferencias. Dentro de este contexto requerimos la redefinición de la ciudadanía, que reclame una gestión eficiente a favor del bienestar de la gente, presionando al poder local.

Requerimos que el nuevo modelo de desarrollo constitucionalmente adoptado, exprese los propósitos colectivos, impulse la construcción de intensiones plurales y formule los medios y modos de alcanzar un nuevo concepto de organización social, organización política y organización económica. Esto significa poner sobre el tapete la necesidad de la construcción de nuestros propios paradigmas, los del desarrollo de la ciudad venezolana, sin coartar la libertad del pensamiento y la diversidad.

Un modelo que no se conciba solamente en términos físicos, sino que el entramado de relaciones sociales, culturales, políticas y económicas que conforman la comunidad urbana, se reconozcan como parte esencial de

la vida de la ciudad. Sin obviar el hecho de que existen un gran número de espacios, a los cuales no llega la equidad, la integración, ni el accionar político, permaneciendo sus pobladores al margen. Esto nos lleva a entender que hay que comenzar el trabajo por esas áreas, el cómo hacerlo es la gran discusión.

Los retos de la ciencia y la investigación urbana en Venezuela, se relacionan con nuestra capacidad de generar, crear, comparar, asumir, tomar o retomar conceptos, asumiendo nuestro papel como intelectuales, de construir paradigmas de sociedad y de ciudad sin renunciar a nuestra identidad. Dicho debate no es ajeno a las reflexiones sobre el hábitat, las cuales se encuentran fuertemente condicionadas por la transdisciplinariedad como espacio donde actúan las prácticas específicas del mundo social y donde se impone un diálogo entre la interacción de saberes y de prácticas, para brindarlas a un desarrollo más equilibrado de nuestra sociedad.

Bibliografía

- Alguacil, Julio (2002). *Calidad de Vida y Modelo de Ciudad*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección Monografías 179. Disponible [20.10.06] en (http://www.cis.es/cis/opencms/ES/3_publicaciones/catalogo/ver.jsp?id=310).
- Antequera, Joseph. (2005). *El potencial de sostenibilidad de los asentamientos humanos*. Edición electrónica [01.11.06] a texto completo en www.eumed.net/libros/2005/ja-sost/
- Carnevali, N (2007). "El concepto de bienestar habitacional para mejorar la calidad de vida" Trabajo especial presentado para ascender a la categoría de profesor asociado
- Castellanos Bohórquez, Hercilio (2005). *La planificación del desarrollo sostenible*. CENDES, UCV.
- Gabaldon, Arnoldo J (2006). *Desarrollo Sustentable. La salida de América Latina*. Barcelona: Grupo Editorial Random House Mondadori.
- Gallopin, Gilberto (2003). *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*. CEPAL ECLAC.
- Guillén, I. (1996). "De la Pobreza a la Calidad de Vida". *Revista Geográfica Venezolana, Vol. 37*. Mérida.

- Jordán, Ricardo. (2003). *Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América y el Caribe. Chile: CEPAL.
- Méndez, Elías (1996). *Planificación Territorial, Medio Ambiente y Calidad de Vida*. Mérida: Universidad de Los Andes.
- Moncayo C, Víctor M (2002). “La problemática urbana hoy. Presentación Inaugural” en Torres Tovar Carlos Alberto, Fernando Viviendas Monsalve y Edmundo Pérez Hernández compiladores: *La ciudad: hábitat de diversidad y complejidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Segunda Edición.
- Pergolis, Juan Carlos (2000). “Estética del desarraigo en la ciudad nómada” *Revista de Estudios Sociales* 5 (Enero), p. 104-110.
- Venezuela (2000). “Constitución de la República Bolivariana de Venezuela” en *Gaceta Oficial N.º 5453, del 24 de marzo de*. Caracas.

Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales entre familias de sectores populares y medios residentes en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina

María Mercedes Di Virgilio*

Resumen:

A lo largo de este trabajo, mi cometido es caracterizar recorridos. Recorridos que tienen como punto de llegada el Área Metropolitana de Buenos Aires. En este marco, indago experiencias de movilidad espacial que se desarrollan en (o se dirigen a) la ciudad –en nuestro caso la ciudad de Buenos Aires y su conurbación– con el propósito de caracterizar la trama que se teje alrededor de dichas experiencias. En este afán, el interés puesto en las experiencias de movilidad nos lleva más allá de la mera descripción de los recorridos y nos impulsa a adentrarnos en los territorio, en los barrios, en los hogares y en sus características a fin de poder dar cuenta de las relaciones que existen entre distintos aspectos de la vida cotidiana y las experiencias de movilidad.

Palabras clave: trayectorias residenciales, estrategias habitacionales, sectores populares, sectores medios, Buenos Aires.

* Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora CONICET y miembro del Área de Estudios Urbanos del Instituto Gino Germani (UBA).

Introducción

La preocupación por la movilidad espacial se vincula con una clásica preocupación de las ciencias sociales acerca de la relación entre espacio y sociedad. Esta preocupación se ha expresado en las diferentes formas de entender el espacio, el territorio y las articulaciones existentes con el espacio y las estructuras sociales. Sin embargo, los trabajos que avanzan en su análisis no siempre han prestado atención suficiente a los procesos de movilidad, los cuales constituyen una dimensión estructural de dicha relación (Bericat Alastuey, 1994: 57).

La movilidad espacial es una condición característica de los sujetos sociales y de los colectivos humanos, entendida como práctica de desplazamiento, forma parte de la dinámica cotidiana de los habitantes de la ciudad. En ese marco, si bien es posible dar cuenta de una multiplicidad de procesos y prácticas de movilidad espacial en la ciudad, que van desde las prácticas más cotidianas que definen los itinerarios entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo hasta aquellas vinculadas con las experiencias de migración o relocalización forzada, en el marco de este estudio, me concentro en aquellas que refieren exclusivamente a la movilidad residencial intraurbana; es decir, a aquellas prácticas espaciales que involucran cambios en el lugar de residencia en la ciudad.

Movilidad y trayectorias residenciales

Tal como lo señalan Delaunay y Dureau (2004), los estudios orientados al análisis de la movilidad intraurbana en las últimas décadas han privilegiado la dimensión temporal, focalizando sus indagaciones en la incidencia que tienen sobre las movilidad las etapas del ciclo de vida, la carrera profesional o la historia familiar y dejando de lado los aspectos relativos a la elección de la localización de la vivienda y al destino de la mudanza.¹ En este trabajo he optado por centrarme en la comprensión de las prácticas de movilidad residencial considerando especialmente aquellos aspectos

1 Aspectos tratados en investigaciones pioneras como, por ejemplo, Simmons (1968).

vinculados a la localización –que tal como se entiende aquí remite a la dimensión territorial del fenómeno. Si bien, se establecen relaciones con cuestiones propias de la dimensión temporal, dichas cuestiones se tratan en relación con los aspectos vinculados a la localización.

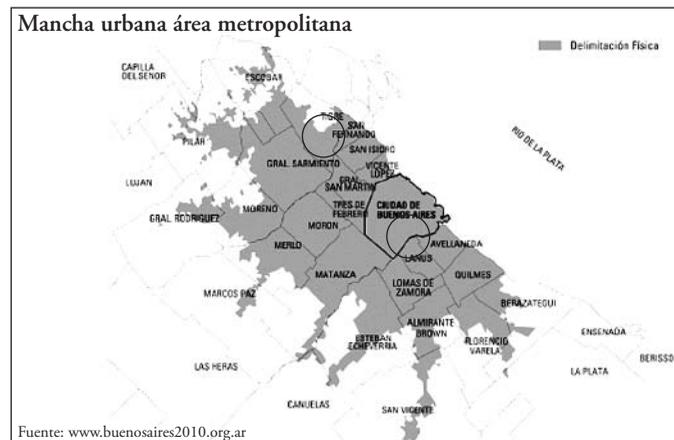
El conjunto de los cambios de residencia y de los cambios de localización de un hogar en el medio urbano constituye su trayectoria residencial. La duración en cada una de las residencias y/o localizaciones define los trayectos residenciales. En cada trayecto, las diferentes posiciones que ocupa el hogar en el territorio, en general, y en el hábitat, en particular, se vinculan con las características de la ocupación de la vivienda (Levy, 1998) –definidas aquí por el tipo de residencia y por el tipo de tenencia. Como señala Grafmeyer (citado Charbonneau, 1998:396), el término trayectoria sugiere que una serie de posiciones sucesivas no se concatenan entre sí por casualidad, sino que se encadenan según un orden inteligible; ejemplo de ello es el pasaje del alquiler a la propiedad, más frecuente en ese sentido que en el inverso. En este marco, “el trayecto es un camino que se toma para llegar a un objetivo preciso” (1998:396).

Tal como señala Charbonneau (1998), la noción de trayectoria simboliza de cierto modo el encuentro de la preocupación por la búsqueda de los determinantes que actúan en la existencia de los sujetos sociales y del interés, más reciente, por las estrategias en tanto reflejo de la capacidad de dichos sujetos de influir en el recorrido de su vida. Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales se definen en el cruce entre la lógica de actores y los determinantes estructurales (Grafmeyer. Citado Charbonneau, 1998:396).

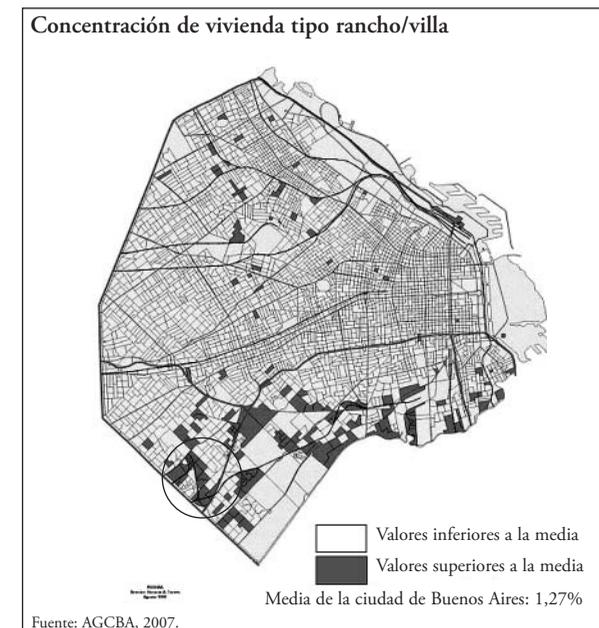
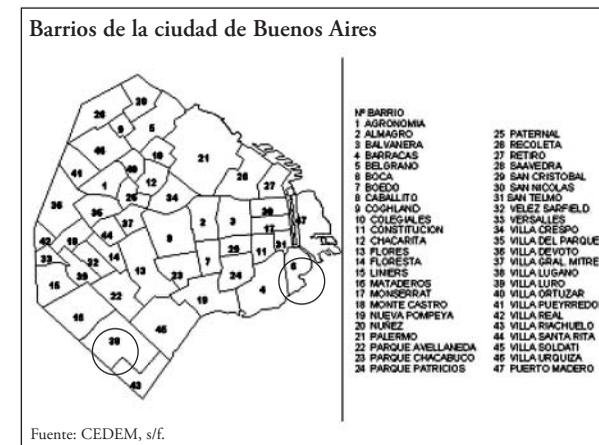
Movilidad y trayectorias residenciales en el área metropolitana de Buenos Aires

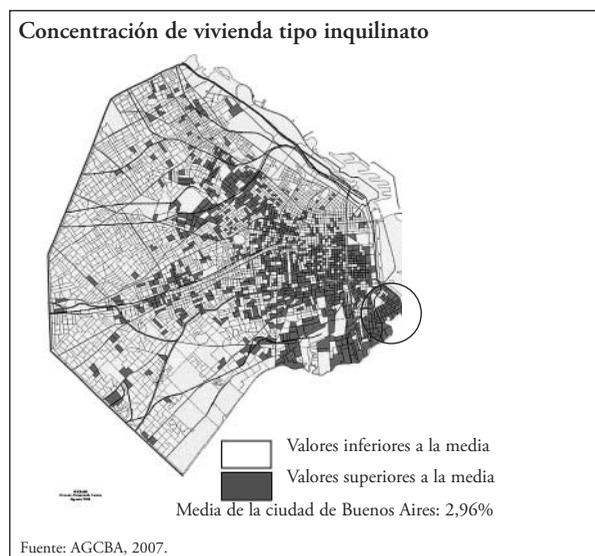
Las trayectorias que se describen son resultado de una encuesta por sondeo realizada entre 2004 y 2005 entre 286 hogares residentes en 3 localizaciones del Área Metropolitana de Buenos Aires: dos barrios de la ciudad de Buenos Aires, La Boca y Lugano, en un municipio de su conurbación, Tigre. Si bien la muestra no es representativa de la población del Área

Metropolitana ni de los espacios habitados, cada lugar de encuesta representa un tipo de hábitat característico de la zona metropolitana. Cada localización se ubica diferencialmente en relación a la ciudad central. La Boca es un barrio del casco histórico que alberga sectores populares y medios. En el caso del hábitat popular se caracteriza por una importante presencia de inquilinatos. Lugano es un barrio periférico de la ciudad central en el que conviven sectores medios con urbanizaciones informales –villas de emergencia² representadas, en nuestro caso, por el barrio INTA. El municipio de Tigre es uno de los municipios de la conurbación de la ciudad central en el que se han desarrollado importantes asentamientos³ o tomas de tierra que conviven con el desarrollo de urbanizaciones cerradas orientadas a sectores medios y medios altos. En este marco, cada localización se analiza a fin de echar luz, a modo exploratorio, sobre las relaciones que existen entre el tipo de hábitat, la localización, las trayectorias residenciales y los componentes de la movilidad.



- 2 Se denominan villas de emergencia a los asentamientos informales formados por viviendas precarias (tipo rancho o casilla) y con trazado urbano irregular (pasillos y calles que no necesariamente respetan la forma de damero). Se encuentran enclavadas en la ciudad formal, habitualmente, en áreas centrales.
- 3 Los asentamientos son “ocupaciones ilegales de tierras, tanto públicas como privadas, ya sea con una organización social previa o producto de una forma más espontánea [...] que adopta las formas urbanas circundantes en cuanto al amanzanamiento y dimensiones de los lotes enmarcadas en la normativa vigente” (Cravino, 1998:262). En términos generales, se han desarrollado en las periferias del Área Metropolitana.





En la muestra de hogares que formó parte de la investigación, se puede observar que la movilidad intra urbana, es decir aquella que supone movimientos dentro de la ciudad, es la que explica la mayor parte (60,1%) de los movimientos residenciales intra urbanos (Cuadro 1).⁴ Si bien no se han hallado datos comparables para el Área Metropolitana de Buenos Aires, los resultados de investigaciones pioneras en el campo muestran tendencias consistentes.⁵ Asimismo, cabe destacar que la mayoría de los movimientos intra urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires los aportan los hogares cuyo jefe nació en el interior del país o en países limítrofes (34.6%).

4 Los movimientos que se desarrollan exclusivamente en el barrio (*movimientos intrabarriales*) también podrían considerarse en la categoría intra urbanos; sin embargo, atento al hecho de que no se ha profundizado en sus características, se tratan separadamente.

5 Simmons (1968) en un estudio llevado adelante en EE.UU. señala que este tipo de movimientos da cuenta de las dos terceras partes de la totalidad de los movimientos residenciales.

Cuadro N°. 1
Tipo de Trayectoria. Jefes de hogar residentes en el AMBA. 2004/ 2005. En %.

Tipo de trayectoria	%
Trayectoria de movilidad intrabarrial⁶ - Hogares que residen en el mismo barrio en el que nació el jefe.	17,1 (49)
Trayectorias de movilidad intra urbana (Hogares que ya residían en el AMBA) - El jefe nació en el AMBA y llega al barrio desde otras localizaciones en el AMBA. - El jefe nació en el interior o en el exterior del país y llega al barrio desde otras localizaciones en el AMBA	60,1 (172) 25,5 (73) 34,6 (99)
Trayectorias de movilidad vinculada a migración - Hogares que residen en el AMBA por primera vez. El jefe nació en el interior del país o en el exterior y el barrio es su primera residencia AMBA	22,7 (65)
Total	100,0 (286)

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Movilidad Espacial en Lugano, La Boca y Tigre.

El AMBA como destino: trayectorias residenciales típicas

Cuando se analizan las trayectorias según la posición que ocupan las familias en la producción y en el consumo (Cuadro 2), se observa que la estratificación social introduce variaciones en la intensidad de la movilidad residencial:⁷ las familias de sectores medios y medios bajos son menos

6 Cabe aclarar que este tipo de trayectoria se conceptualiza como una práctica de movilidad en la medida en que se definen como tales todos aquellos cambios que afecten el tipo residencial, la situación de tenencia y/o la localización en la ciudad. Es posible que un hogar experimente cambios en la situación de tenencia aún cuando no cambie su localización ni el tipo residencial; es el caso, de las familias que son objetos de planes de regularización o bien que han pasado de ser inquilinos a propietarios de la vivienda (Delaunay y Dureau, 2004).

7 Sin embargo, cabe mencionar que en el contexto latinoamericano, la investigación de Delaunay y Dureau (2004: 90) en la que se indaga la movilidad residencial en Bogotá no llega a la misma conclusión. Los autores sostienen que en ese contexto la movilidad no se ve afectada por la discriminación socioeconómica ni por factores individuales. Las investigaciones realizadas en ciudades de los Estados Unidos, en cambio, resaltan esta asociación pero en un sentido contrario al que se señala aquí. Los estudios de Bell (1968); Pahl and Pahl (1971) y Savage et al (1992) ponen de manifiesto que los hogares de clase trabajadora son menos móviles que sus pares de clase media.

móviles que sus pares de menores ingresos. El 28,3% de los hogares de sectores medios y medios bajos han desarrollado sus trayectorias en la misma localización en la ciudad en la que nació el jefe, mientras que este porcentaje se reduce al 11,4% entre las familias de sectores populares.

Asimismo, cuando se analizan en particular las trayectorias de movilidad intra urbana, se observa que las familias de sectores medios, cuando se mueven, se desplazan entre localizaciones del AMBA (35,9% vs 18,3% de familias de sectores populares): han nacido en el AMBA y han llegado a su localización actual desde otros barrios de la ciudad. Las familias de sectores populares, en cambio, describen trayectorias diferentes: dichas trayectorias se vinculan generalmente con procesos de migración (70,3%⁸ vs el 35,8% hogares de sectores medios) pero una vez en el AMBA tienen mayor probabilidad que sus pares de sectores medios de cambiar de residencia y de localización en la ciudad metropolitana (42,3% vs 22,8%).

Tipo de trayectoria	Sectores populares	Sectores medios y medios bajos
Trayectoria de movilidad intrabarrial - Hogares que residen en el mismo barrio en el que nació el jefe.	11,4 (20)	28,3 (26)
Trayectorias de movilidad intra urbana (Hogares que ya residían en el AMBA) - El jefe nació en el AMBA y llega al barrio desde otras localizaciones en el AMBA. - El jefe nació en el interior o en el exterior del país y llega al barrio desde otras localizaciones en el AMBA	18,3 (32) 42,3 (74)	35,9 (33) 22,8 (21)
Trayectorias de movilidad vinculada a migración - Hogares que residen en el AMBA por primera vez. El jefe nació en el interior del país o en el exterior y el barrio es su primera residencia AMBA	28,0 (49)	13,0 (12)
Total	100 (175)	100 (92)

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Movilidad Espacial en Lugano, La Boca y Tigre.
Nota: 19 casos faltantes no fueron clasificados por carecer de información sobre su posición en la producción y en el consumo.

8 Surge de sumar 28,0% de hogares de sectores populares cuyos jefes nacieron en el interior del país o en países limítrofes y que eligen el barrio como primera localización en el AMBA y 42,3%

Si bien no es posible identificar una pauta de movilidad marcadamente diferente entre los hogares que residen en la Ciudad de Buenos Aires y aquellos que residen en el Gran Buenos Aires, la localización parece ser también un factor a tener en cuenta a la hora de decidir cambios residenciales. En particular, entre aquellos cuyas trayectorias se vinculan con procesos de migración: 60,5% de los jefes que eligen la Ciudad como destino final, llegan allí desde provincia del interior o desde países limítrofes vs el 50,6% de los jefes que eligen el GBA. El Gran Buenos Aires parece tener una capacidad levemente mayor de retener a aquellos que eligen no cambiar de barrio (18,7% vs 16,4%) y de atraer a los jefes que nacieron y se mueven exclusivamente en el AMBA (30,0% vs 21,1%).

Tipo de trayectoria	CBA	GBA
Trayectoria de movilidad intrabarrial - Hogares que residen en el mismo barrio en el que nació el jefe.	16,4 (32)	18,7 (17)
Trayectorias de movilidad intra urbana (Hogares que ya residían en el AMBA) - El jefe nació en el AMBA y llega al barrio desde otras localizaciones en el AMBA. - El jefe nació en el interior o en el exterior del país y llega al barrio desde otras localizaciones en el AMBA	21,1 (45) 36,4 (71)	30,0 (28) 30,8 (28)
Trayectorias de movilidad vinculada a migración - Hogares que residen en el AMBA por primera vez. El jefe nació en el interior del país o en el exterior y el barrio es su primera residencia AMBA	24,1 (47)	19,8 (18)
Total	100 (195)	100 (91)

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Movilidad Espacial realizada en Lugano, La Boca y Tigre.

de hogares de sectores populares cuyos jefes también nacieron en el interior del país o en países limítrofes pero que ya han experimentado procesos de movilidad intraurbana.

La importancia de la localización en la definición de la trayectoria resulta más evidente cuando se la analiza teniendo en cuenta la inserción de los hogares en la producción y en el consumo. Entre los jefes que eligen no cambiar de barrio, se observan diferencias entre los de sectores populares y sus pares de sectores medios y medios bajos. Mientras que los jefes de sectores populares que viven en el mismo barrio desde que nacieron tienen menor probabilidad de residir en la Ciudad (8,0% vs 17,5%), la localización no parece introducir diferencias evidentes entre los jefes de sectores medios que nunca han modificado su lugar de residencia (29,0% CBA vs 26,1% GBA).

Los movimientos residenciales ocurridos siempre en el territorio del AMBA (que no suponen experiencias de migración) caracterizan a los sectores medios y medios bajos tanto en la Ciudad (31,9%) como en el Gran Buenos Aires (47,8). Este tipo de movimientos se registra con una probabilidad menor entre los de sectores populares en ambas localizaciones (16,1% en la CBA y 22,2% en el GBA).

Las trayectorias marcadas por experiencias migratorias, tal como señaláramos anteriormente, son más frecuentes entre los jefes de los sectores populares que entre sus pares de sectores medios. Sin embargo, cuando el factor migratorio está presente, la Ciudad se constituye en la localización de destino preferida tanto entre los sectores populares como entre los sectores medios (Cuadro 4).

Cuadro N°. 4
Tipo de Trayectoria según posición que ocupan las familias en la producción y en el consumo y localización. Jefes de hogar residentes en el AMBA. 2004/ 2005. En %.

Tipo de trayectoria	Sectores populares		Sectores medios y medios bajos	
	CBA	GBA	CBA	GBA
Trayectoria de movilidad intrabarrial - Hogares que residen en el mismo barrio en el que nació el jefe.	8.0 (9)	17.5 (11)	29.9 (20)	26.1 (6)
Trayectorias de movilidad intra urbana (Hogares que ya residían en el AMBA) - El jefe nació en el AMBA y llega al barrio desde otras localizaciones en el AMBA. - El jefe nació en el interior o en el exterior del país y llega al barrio desde otras localizaciones en el AMBA	16.1 (18) 45.5 (51)	22.2 (14) 36.5 (63)	31.9 (22) 24.6 (17)	47.8 (11) 17.4 (4)
Trayectorias de movilidad vinculada a migración - Hogares que residen en el AMBA por primera vez. El jefe nació en el interior del país o en el exterior y el barrio es su primera residencia AMBA	30.4 (34)	23.8 (15)	14.5 (10)	8.7 (2)
Total	100 (112)	100 (63)	100 (69)	100 (23)

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Movilidad Espacial en Lugano, La Boca y Tigre.
Nota: 19 casos faltantes no fueron clasificados por carecer de información sobre su posición en la producción y en el consumo.

Tipos de hábitat popular y tipos de trayectorias residenciales

La villa, el asentamiento y el conventillo son algunos de los tipos de hábitat en los que los sectores de menores ingresos desarrollan sus vidas cotidianas. La elección del hábitat no parece ser una cuestión aleatoria sino más bien una cuestión muy vinculada con la trayectoria residencial que desarrollan los hogares y sus jefes. Indagar en esta relación nos permite entender más cabalmente por qué estas diferentes formas de habitar tienen, como señala Merklen (1999), capacidad de configurar distintos sujetos sociales. Efectivamente, el itinerario recorrido hasta el lugar del habitar parece ser un factor que, conjuntamente con las características propias

del territorio, puede contribuir a comprender la constitución de diferentes subjetividades.

La villa parece ser una forma de habitar a la que se accede luego de experiencias pretéritas de movilidad residencial: el 68.0% de los jefes que residen en el barrio INTA han llegado allí desde otras localizaciones en el AMBA, luego de haber transitado experiencias de movilidad en las cuales el componente migratorio es su protagonista. Este dato se torna aún más contundente cuando observamos que ninguno de los jefes de hogar que residen en este tipo de hábitat ha nacido allí.

La Boca y sus inquilinatos parecen ser el hábitat elegido por aquellos que llegan al AMBA por primera vez (46.8%). Las características del mercado de alquiler de piezas en inquilinatos y conventillo; en particular, la flexibilidad de los requisitos para acceder a ellas –salvo la necesidad de contar con la plata para estar al día con el pago–, constituyen factores que permiten comprender este tipo de acceso al hábitat popular. La villa y el asentamiento son también tributarios de este tipo de trayectorias, pero en ellos su impacto se reduce significativamente (22.0% y 23.8% respectivamente).

Los asentamientos, por su parte, parecen albergar con mayor probabilidad a aquellos nativos del AMBA que han experimentado cambios de residencia circunscriptos a este territorio (22.2% vs 10.6% en inquilinato y 10.0% en villa).

Cuadro N°. 5 - Tipo de Trayectoria según tipo de hábitat popular. Jefes de hogar de sectores populares residentes en el AMBA. 2004/ 2005. En %.

Tipo de trayectoria	Tipo de hábitat popular		
	Inquilinato La Boca	Asentamiento Tigre	Villa de emergencia Inta
Trayectoria de movilidad intrabarrial - Hogares que residen en el mismo barrio en el que nació el jefe.	10.6 (5)	17.5 (11)	--
Trayectorias de movilidad intra urbana (Hogares que ya residían en el AMBA) - El jefe nació en el AMBA y llega al barrio desde otras localizaciones en el AMBA. - El jefe nació en el interior o en el exterior del país y llega al barrio desde otras localizaciones en el AMBA	10.6 (5) 31.9 (15)	22.2 (14) 36.5 (23)	10.0 (5) 68.0 (34)
Trayectorias de movilidad vinculada a migración - Hogares que residen en el AMBA por primera vez. El jefe nació en el interior del país o en el exterior y el barrio es su primera residencia AMBA	46.8 (22)	23.8 (15)	22.0 (11)
Total	100 (47)	100 (63)	100 (50)

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Movilidad Espacial en Lugano, La Boca y Tigre.

Cambios en la situación de tenencia

La proporción de hogares propietarios en el AMBA aumentó sensiblemente en los últimos 20 años: a principios de los años noventa, el 64.6% de los hogares del AMBA estaban en esa situación; 10 años más tarde esa categoría comprende al 72.9% (INDEC, 1991 y 2001). El alquiler, por su parte, parece constituir una situación provisional, cuestión que se expresa no sólo en la proporción de hogares que se encuentra en esta categoría (12,6%) sino también en su evolución decreciente a lo largo de la década (13,2 en 1991). Ante estos guarismos, es posible pensar que el acceso a la propiedad constituye un elemento esencial en las trayectorias residenciales y en las estrategias habitacionales de los hogares del AMBA.

De este modo, la situación de tenencia se torna relevante no sólo por lo que expresa en sí misma (la relación con la propiedad) sino en la medida en que informa, también, sobre las características del mercado inmobiliario y de los valores que permean su estructuración. Son dichas características y dichos valores los que permiten comprender los diferentes hallazgos sobre el comportamiento de los componentes de la movilidad residencial en diferentes contextos urbanos. En una investigación sobre movilidad espacial en Bogotá, Delaunay y Dureau (2004:91) señalan que el cambio del lugar de residencia no está necesariamente asociado a una nueva situación de tenencia de la vivienda: “dos de cada tres cambian de domicilio pero conservan la misma categoría de tenencia: en 63% de los cambios de residencia no varía el tipo de tenencia, y cerca de la mitad de los acontecimientos observados (47%) son cambios de alojamiento en el seno del sector alquiler. Por lo tanto es mayoritaria la movilidad residencial física, comparada con la movilidad estatutaria, es decir, la tenencia de la vivienda”. ¿Qué sucede en el AMBA? ¿Cómo es la relación entre movilidad física y movilidad estatutaria?

Cuadro N°. 6 - Cambios en la situación de tenencia de la vivienda. Jefes de hogar con trayectorias de movilidad intraurbana y residentes en el AMBA. 2004/ 2005. En %.	
Cambios en la situación de tenencia de la vivienda	%
Ocupante a ocupante	7.6
Ocupante a inquilino	3.5
Ocupante a propietario	9.3
Inquilino a ocupante	9.3
Inquilino a Inquilino	8.7
Inquilino a propietario	26.2
Propietario a ocupante	5.8
Propietario a inquilino	3.5
Propietario a Propietario	24.4
Ns/ nc	1.7
Total	100 (172)

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Movilidad Espacial en Lugano, La Boca y Tigre.

En el caso del AMBA, la afirmación de Delaunay y Dureau (2004:91) se ve cuestionada. Dos de cada 3 hogares del AMBA que cambian su residencia lo hacen intentando promover cambios “estatutarios”. En este marco, es posible pensar que las diferencias en las pautas de movilidad en los diferentes contextos metropolitanos se deben a la importancia relativa que tiene, en cada ciudad, cada uno de los sectores del mercado inmobiliario (en 1993 en Bogotá el 42% de los hogares son arrendatarios) y a los valores asociados a ello. En este sentido, la tenencia en tanto componente de los procesos de movilidad no puede ser entendida al margen de la dinámica del mercado inmobiliario, de las características de la oferta y la demanda de vivienda, ni de las políticas urbanas orientadas al sector.⁹

En el AMBA el 26.2% de los cambios de residencia se asocian a pasajes de la categoría inquilino a propietario. De este modo, en el caso analizado, la hipótesis de los recorridos residenciales promocionales entre inquilinos y propietarios parece ser acertada: las transiciones en ese sentido son aproximadamente 8 veces más frecuentes que las que se orientan en el sentido inverso. La condición de ocupante, por su parte, parece ser una condición difícil de abandonar pues los cambios promocionales tienen una probabilidad de ocurrencia similar a aquellos que implican el regreso a esa situación (12.8% vs 15.1%).

El 40.7% de los cambios del lugar de residencia no se asocian a cambios en la situación de tenencia o cambios estatutarios. Entre ellos se destacan los movimientos de los hogares que previo al desplazamiento ya habían accedido a la propiedad de la vivienda (24.4%): tal como lo señalan Delaunay y Dureau (2004:92) para el caso bogotano— la categoría propietario emerge como la categoría más estable. Los cambios circunscriptos al sector de alquiler explican una muy baja proporción de los cambios de residencia (8.7%).

¿Cómo es la dinámica del cambio entre los diferentes sectores sociales? Los cambios de residencia acompañados de cambios en la situación de tenencia son, en términos generales, más frecuentes entre hogares de sectores populares (64.1%) que entre sus pares mejor posicionados en la pro-

9 En el caso del AMBA, en las últimas décadas, las políticas de regularización (ex post) han dominado el campo de la intervención en materia habitacional y urbana (Clichevsky, 2001; Catenazzi y Di Virgilio, 2001; Rodriguez y Di Virgilio, 2007).

ducción y en el consumo. Sin embargo, cuando los sectores medios desarrollan este tipo de movimientos es más frecuente que aquellos que cuentan con más recursos sean los beneficiarios del cambio estatutario (53.3% sectores medios medios vs 41.7% sectores medios bajos) (Cuadro 7).

Cuadro N°. 7 - Cambio en la situación de tenencia según posición del hogar en la producción y en el consumo. Jefes de hogar con trayectorias de movilidad intra urbana y residentes en el AMBA. 2004/ 2005. En %.

Tipo de cambio	Sectores populares	Sectores medios bajos	Sectores medios medios
Sin cambio de tenencia	33.9 (35)	58.3 (14)	46.7 (14)
Con cambio de tenencia	64.1 (68)	41.7 (10)	53.3 (16)
Total	100 (103)	100 (24)	100 (30)

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Movilidad Espacial en Lugano, La Boca y Tigre.
Nota: El número de hogares que han desarrollado procesos de movilidad intra urbana es 172.
Los 18 casos faltantes no han podido ser clasificados en alguna de las variables analizadas en el cuadro.

Asimismo, cuando se analizan los tipos de cambios que predominan entre los hogares de los diferentes sectores sociales, se observa que mientras entre los hogares de sectores populares el cambio en la situación de tenencia comprende múltiples y variadas situaciones. Contrariamente el cambio entre las familias de sectores medios y medios bajos se concentra en la categoría inquilino a propietario: en 7 de cada 10 hogares el cambio de residencia se asocia al pasaje de la condición de inquilino a la de propietario (Cuadro 7).

Entre los sectores populares, el acceso a la propiedad también constituye un componente motorizador en sus trayectorias de movilidad residencial pero los puntos de partida (situación de tenencia anterior) son sumamente heterogéneos, marcando la dispersión del conjunto de cambios.

Cuadro N°. 8 - Tipo de cambio en la situación de tenencia según posición del hogar en la producción y en el consumo. Jefes de hogar con trayectorias de movilidad intra urbana que han cambiado en su desarrollo la situación de tenencia y que residen en el AMBA. 2004/ 2005. En %.

Tipo de cambio	Sectores populares	Sectores medios y medios bajos
Ocupante a inquilino	5.9 (4)	3.8 (1)
Ocupante a propietario	20.6 (14)	3.8 (1)
Inquilino a ocupante	22.1 (15)	3.8 (1)
Inquilino a propietario	36.8 (25)	69.2 (18)
Propietario a ocupante	11.8 (8)	7.7 (2)
Propietario a inquilino	2.9 (2)	11.5 (3)
Total	100 (68)	100 (26)

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Movilidad Espacial en Lugano, La Boca y Tigre.

Movilidad residencial y estrategias habitacionales

Las distintas formas que asume el hábitat popular urbano y los distintos tipos de viviendas que habitan los distintos grupos sociales en la ciudad tienen consecuencias y repercusiones en la vida de sus residentes. La elección de una vivienda y de un barrio depende de una diversidad de factores. Por un lado, las familias eligen una vivienda y su localización en función de su situación económica, de su autopercepción y de la del entorno barrial, de la evaluación de sus capacidades económicas para hacer frente a los gastos que esa vivienda impone, etc. En segundo lugar, depende de los factores del contexto –entre ellos, las políticas socio habitacionales– que definen, en parte, el universo de opciones con base en el cual las familias toman decisiones y definen objetivos que les permiten dar respuesta a sus necesidades habitacionales (Pzeworski, 1982). Por último, la vivienda y el entorno en el que se localiza, supone el desarrollo de estrategias específicas. Barrios y localizaciones particulares en la ciudad favorecen el desa-

rrollo de comportamientos y prácticas específicas que, sumadas a los factores del contexto, constituyen elementos intrínsecos del proceso de producción, construcción y reproducción de la vida social.

Ahora bien, para resolver y dar solución a sus necesidades habitacionales, individuos y familias desarrollan diferentes y múltiples estrategias que, fundamentalmente, se vinculan con su capacidad para movilizar los recursos a los que tienen acceso.

De la intersección de ambas temáticas –necesidades habitacionales y acceso a recursos– surge una línea de trabajo, centrada en las estrategias de habitacionales de los hogares (Di Virgilio, 2003), que permite dar cuenta de los cursos de acción y las decisiones que toman las familias, así como los objetivos que ellas persiguen para satisfacer sus necesidades habitacionales.

Los móviles de la movilidad

El recorrido previo que trazaron muchas de las familias antes de elegir a La Boca, Lugano o Tigre como lugar de residencia es susceptible de ser leído en términos una trayectoria residencial. Resulta interesante, entonces, detenerse aquí en las estrategias que las familias fueron implementando, sucesivamente, a fin de satisfacer sus necesidades de vivienda y reproducción en el desarrollo de esos recorridos, así como en los motivos y expectativas que acompañaron a cada uno de esos movimientos a través de la ciudad, entre provincias o, incluso, entre países.

Entre los sectores populares, la mayoría de los jefes de hogar entrevistados son migrantes.¹⁰ Nacidos en diversas provincias de la Argentina o en países vecinos, la migración se ha llegado a convertir en un dato insoslayable de sus vidas, tanto por las decisiones que han tenido que tomar a la hora de abandonar sus lugares de origen como por la magnitud de las redes

10 Entendemos por *vivienda* a la “configuración de servicios — servicios habitacionales — que deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras”. Adherimos de este modo a una concepción amplia de la noción *vivienda*, esto es, como hábitat o medio-ambiente (Yujnovsky; 1984: 17 ss).

sociales de las que han participado para lograr instalarse nuevamente una vez en la Argentina. Y si bien es cierto que el traslado ha implicado para todos ellos un cambio radical en sus experiencias, entre los motivos por los que han migrado se traslucen diferentes grados de autodeterminación. Para algunos, la experiencia migratoria se presentó como una obligación impuesta por otros. En algunas ocasiones la migración implicó, como una de sus múltiples consecuencias, el traslado del campo a la ciudad. Muchos de los actuales vecinos de La Boca, INTA y Tigre comparten un rasgo en común: el origen rural. El factor económico se impone en las trayectorias justificando la experiencia migratoria. Los cambios de residencia asociados a procesos migratorios y el envío de remesas contribuyen al repertorio de estrategias que despliegan los hogares para asegurar la supervivencia.

Si bien entre los hogares de sectores medios, las trayectorias residenciales que comprenden experiencias migratorias son menos frecuentes, lejos están de ser inexistentes. Los factores económicos también se reconocen entre ellos como motor del cambio residencial.

Un dato que resulta llamativo es el componente de inestabilidad presente en las trayectorias habitacionales de algunas mujeres de sectores medios a partir de los cambios de destino en los trabajos de sus compañeros –cuestión que da cuenta de los diversos grados de autodeterminación a la hora de optar por la experiencia migratoria.

Sin embargo, tal como señaláramos anteriormente, las trayectorias que mejor describen la pauta de movilidad de los hogares de sectores medios y medios bajos son las trayectorias intraurbanas e intrabarriales.¹¹ Los motivos que llevan a las personas y hogares a desplazarse en un mismo territorio –en nuestro caso, el AMBA–, con los consiguientes cambios y reorganizaciones en los arreglos residenciales, son muy variados. Sin embargo, entre los hogares de sectores medios es posible identificar algunos factores que parecen desempeñar un papel fundamental a la hora de cambiar la residencia.

El primero de ellos, se vincula con una etapa particular del ciclo de vida familiar: el matrimonio y/o unión. En efecto, para muchos de los

11 Según la tipología construida con anterioridad, el tipo de trayectoria residencial que ha desarrollado la mayoría es de movilidad intraurbana, es decir, han nacido en el interior o en el exterior del país pero llegaron al barrio desde otras localizaciones en el AMBA.

entrevistados el momento de formar una pareja conlleva la búsqueda de una nueva vivienda distinta de la de sus padres o de la que vivían con anterioridad. Asimismo, las separaciones también juegan un rol importante en las decisiones de movilidad residencial. Su lugar en el orden de prioridades de motivos es igual o aún más destacado que la constitución de una pareja. Aún más, el quiebre del lazo matrimonial en ciertas ocasiones conlleva un cambio drástico en la situación de tenencia de la vivienda. Enfrentados con esta circunstancia, una estrategia residencial a la que han acudido algunos entrevistados para solucionar temporariamente sus necesidades habitacionales consiste en regresar a sus hogares paternos/maternos. Los testimonios muestran que, tal como sostienen Bonvalet y Dureau (2002), cuando se produce una ruptura de unión la cohabitación intergeneracional puede llegar a constituir una etapa transitoria precaria mientras se accede a la vivienda.

Los traslados por motivos laborales también resultan muy frecuentes, aunque no siempre se dan bajo las mismas condiciones. En algunos casos, lo que se persigue es lograr la cercanía al lugar de trabajo, para reducir los tiempos de movilización cotidiana. En otras ocasiones, en cambio, la partida se produce con el objetivo de encontrar un empleo. Y también puede suceder que la mudanza no sea el producto de una elección totalmente voluntaria por parte de algún miembro del hogar, sino un requerimiento impuesto por la aparición de problemas económicos relacionados con la falta de trabajo de miembros de la unidad doméstica.

Otra serie de factores que, entre los jefes de hogar de sectores medios y medios bajos, motivan la movilización en el territorio del AMBA son aquellos más estrechamente relacionados con la vivienda, el hábitat y los problemas de infraestructura. Respecto de la vivienda, los movimientos entre barrios o en un mismo barrio han estado vinculados a: i) cambios en la situación de tenencia, o bien ii) disconformidad con las características del inmueble o con el tipo residencial. En efecto, el acceso a la propiedad constituye para muchos entrevistados una razón de peso para mudarse de barrio, aún cuando ello implique resignar años de arraigo y la posibilidad de contar con la contención de redes familiares y de vecindad.

La condición de inquilino es la que sin dudas introduce una mayor inestabilidad habitacional en cualquier trayectoria, fundamentalmente

por la finalización o rescisión de los contratos de alquiler o incluso por la falta del mismo.

La disconformidad con las características del inmueble es otra de las razones que motiva el cambio de residencia en el espacio metropolitano. En algunas ocasiones, la falta de conformidad no se debe tanto a la vivienda en sí como a la aparición de nuevas necesidades vinculadas a cambios en la constitución del grupo familiar.

Asimismo, se observan aquellos factores vinculados a la percepción de problemas sociales y de infraestructura en el barrio. El sentimiento de inseguridad asociado al aumento del delito o a la llegada de nuevos vecinos “indeseables”. Problemas con la infraestructura barrial también son causa recurrente de traslados.

Los soportes de la trayectoria

Los procesos de movilidad territorial y habitacional, tanto entre las familias de sectores populares como medios, se sostienen en las relaciones y redes familiares que ayudan a resolver necesidades residenciales o habitacionales. En el primer caso, algunas de esas soluciones son, por ejemplo, la co-residencialidad, compartir el terreno pero no la vivienda, vivir en diferentes viviendas en un mismo barrio o en un mismo edificio. En el segundo, interviniendo como informantes clave en la búsqueda del terreno o la vivienda, ayudando en la construcción o en la financiación, entre otras.

Si bien en todos los casos, las redes de relaciones familiares emergen como un recurso fuertemente movilizado en los procesos de movilidad territorial y habitacional, los recorridos y las circunstancias en los que este recurso se moviliza tienen rasgos diferentes. En las trayectorias de las familias de sectores populares, podemos distinguir tres tipos de circunstancias que impulsan procesos de movilidad territorial y habitacional. Primero, aquellas circunstancias vinculadas a las distintas etapas del ciclo de vida familiar: en nuestro caso, la etapa que parece tener más influencias sobre los arreglos residenciales es el matrimonio y/o unión. Segundo, cambios en las actividades de algunos de los miembros de la familia/uni-

dad doméstica que repercuten en los arreglos residenciales: cambios en las condiciones de empleo, decisiones de migración, culminación de procesos de movilidad social ascendente. Tercero, factores exógenos generalmente vinculados al ámbito de la política pública y que no tienen en cuenta las necesidades de las personas individualmente ni de las familias. Tal es el caso de las erradicaciones, despidos, desalojos, etc. que obligan a los afectados a reorganizar sus arreglos residenciales (Di Virgilio, 2003).

En las familias de sectores medios, las redes y las relaciones familiares son las que determinan el modo en que se transmite la vivienda entre generaciones, es decir, las que incluyen la transmisión de la herencia, la cesión de la vivienda o las facilidades para adquirirla. Entre las familias de sectores medios, el papel de la familia en la ubicación y el establecimiento social de los individuos, y en la constitución de su patrimonio parece ser un factor importante (Mascarell Llosa, 2002). Tal como se observa en los testimonios de los entrevistados, este patrimonio se lega de manera directa. Sin embargo, parecen existir otros mecanismos a través de los cuales opera este legado; estos mecanismos se vinculan con la posibilidad de garantizar la inserción de los entrevistados en una red tal que les permita indirectamente el acceso a la vivienda.

En todos los casos, la red de relaciones familiares parece operar como una red de contención material y afectiva; sin embargo, entre las familias mejor posicionadas en la producción y el consumo la dimensión material cobra mayor relevancia. Esta red moviliza apoyo económico a través de la herencia, de las relaciones o de condiciones que permitan la acumulación de un capital inicial básico a través del cual acceder a la vivienda. Entre los sectores populares, en cambio, la red opera básicamente como instancia de contención socio afectiva que facilita la inserción en el escenario barrial: proporcionan el “lugar de llegada” a través de ofrecer ellos mismos un alojamiento más o menos transitorio o a través de la información sobre la ubicación de los inmuebles a ocupar (sea través del alquiler o de la ocupación propiamente dicha).

12 La decisión de abordar en forma conjunta los motivos que impulsan a la movilidad intrabarrial y a los movimientos intraurbanos se basa en que, salvo en el caso de la presencia de problemas con la localización, el resto de los factores son comunes a ambos tipos de proyectos.

Conclusiones

A lo largo del trabajo hemos intentado caracterizar los procesos de movilidad residencial y las trayectorias habitacionales entre hogares de sectores populares y medios, a partir de la experiencia del jefe de hogar. De esta comparación, creemos surgen algunos indicios sugerentes.

Se observa que la movilidad territorial es mayor entre los sectores populares que entre los medios. En las familias de sectores medios, las decisiones sobre movilidad territorial se han definido en gran parte por decisiones familiares mientras que en los sectores populares esas decisiones están más ligadas a cuestiones de empleo. La mayor movilidad en los sectores populares, en comparación con las de los sectores medios, se observa también respecto del ámbito en el que tienen lugar los procesos de movilidad: entre los sectores populares, la proporción de los jefes cuya residencia anterior a la actual se encontraba en el AMBA es menor que entre los jefes de sectores medios. La migración es la experiencia que parece caracterizar las trayectorias de los jefes más pobres. De este modo, las trayectorias residenciales de los jefes de hogar de sectores medios parecen ser más estables, ya sea porque han experimentado en menor medida situaciones de movilidad con componentes migratorios y porque los procesos de movilidad –sumados a los de movilidad habitacional– se han desarrollado de manera dominante dentro del propio AMBA.

La elección del AMBA como destino ha estado ligada en gran medida en los dos sectores al hecho de contar con familiares y/o amigos residiendo en esta área. En el caso de los sectores populares también a la búsqueda de mejores perspectivas y en los sectores medios a las posibilidades laborales.

Entre las familias de sectores populares, la movilidad territorial y habitacional no se vincula necesariamente a variaciones en la situación de tenencia sino más bien a cambios en el tipo de vivienda. En tanto en los sectores medios, en ambas dimensiones se producen modificaciones. Entre los jefes de sectores populares cuya residencia anterior a la actual se ubicaba en el AMBA, no ha variado significativamente la situación de tenencia. En cambio, sí se han observado cambios entre los sectores medios: entre ellos se suma la cantidad de propietarios, disminuye la cantidad de inquilinos y no se registran situaciones de ocupación.

Bibliografía

- Bell, C. (1968). *Middle class families: Social and Geographical Mobility*. Londres: Routledge.
- Bericat Alastuey, E. (1994). *Sociología de la movilidad especial. El sedentarismo nómada*. Madrid: CIS.
- Bonvalet, C. y Dureau, F. (2002). “Los modos de habitar: Decisiones condicionadas”. En Dureau, F.; Dupont, V.; Lelièvre y Lulle, T. (Coords.); *Metrópolis en movimiento: Una comparación internacional*. Bogotá: Alfaomega.
- Catenazzi, A. y Di Virgilio, M. M. (2001). “Ingreso ciudadano y condiciones urbanas: Aportes para una estrategia de política social del gobierno nacional”. SIEMPRO/ Secretaría de Tercera Edad y Acción Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Mimeo.
- Charbonneau, J. (1998). “Trajectoires sociales et stratégies individuelles eb contexte d’incertitude”. En Grafmeyer, Y. y Dansereau, F. (Comps.); *Trajectoires familiales et espaces de vie en milieu urbain*. Lyon: Presses Universitaires de Lyon.
- Clichevsky, N. (2001). “Mercado de Tierra y Sector Inmobiliario en el Área Metropolitana de Buenos Aires –AMBA–. Transformaciones e impactos territoriales”. En VI Seminario de la Red de Investigadores en Globalización y Territorio. Rosario.
- Cravino, M. C. (1998). “Los asentamientos del Gran Buenos Aires. Reivindicaciones y contradicciones”. En Neufeld, M. R.; Grimberg, M.; Tiscornia, S. y Wallace, S. (Comp.); *Antropología social y política: Hegemonía y poder en un mundo en movimiento*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Delaunay, D. y Dureau, F. (2004). “Componentes sociales y espaciales de la movilidad residencial en Bogotá”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, no. 1. México: El Colegio de México.
- Di Virgilio, M. M. (2003). “Estrategias residenciales y redes habitacionales. El acceso a la vivienda de familias de bajos ingresos en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. Ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association. Marzo. Dallas.
- Levy, J. P. (1998). “Habitant et habitants: position et mobilité dans l’espace résidentiel”. En Grafmeyer, Y. y Dansereau, F. (Comps.);

- Trajectoires Familiales. Et Espaces de vie en milieu urban*. Lyon: Presses Universitaires de Lyon.
- Mascarell Llosa, M. (2002). “Estrategias Familiares de Acceso a la Vivienda. Redes familiares y ayudas intergeneracionales en Hospitalet de Llobregat”. Barcelona. Mimeo.
- Merklen, D. (1999). “La cuestión social al sur desde la perspectiva de la integración. Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata”. *Revista de Sociología*, No. 16. Disponible en www.rau.edu.uy/fcs/soc/revista_16/merklen16.htm
- Pahl, J. y Pahl, R. (1971). *Managers and their wives*. Harmondsworth: Penguin.
- Pzeworski, A. (1982). “La teoría sociológica y el estudio de la población: Reflexiones sobre los trabajos de la Comisión de Población y Desarrollo de CLACSO”. *Reflexiones teórico-metodológicas sobre investigaciones en población*. México: El Colegio de México/CLACSO /Centro de Estudios Económicos y Demográficos.
- Rodríguez, M. y Di Virgilio, M. (2007). “Políticas de tierra y vivienda y déficit habitacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. Artículo presentado para su evaluación a la *Revista Argentina de Sociología*. (Enviado para evaluación).
- Savage, M. J. et al (1992). *Property, Bureaucracy and Culture*. Routledge. Londres.
- Simmons, J. W. (1968). “Changing Residence in the City: Review of Intraurban Mobility”. *The Geographical Review*, Vol. 58, No. 4.
- Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas para el problema habitacional argentino: 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor de América Latina.

Integración social en programas habitacionales y urbanos chilenos como aporte a la integración social nacional (1996-2006)

Paola Siclari Bravo*

Resumen

Se describen dos procesos de integración social implementados en Chile en el marco de programas habitacionales y urbanos: el Modelo de Acción Participativa del Programa Chile Barrio (MAP), el proceso de Acompañamiento del Programa Un Barrio Para Mi Familia y los resultados parciales de cada uno de ellos para los períodos 1996-2001 y 2001-2006, respectivamente.

El artículo es una reflexión sobre el aporte de los procesos de integración social de los programas habitacionales y urbanos a la integración social urbana de la población más pobre del país en el período 1996-2006; esto a partir de una evaluación ex-post de estos procesos; concibiendo operativamente integración social como: diseño participativo de la vivienda, barrio y mejoramiento del acceso a la red pública y privada de servicios y beneficios a los que se tiene derecho.

El texto se divide en tres partes i) Instrumentos-procesos de integración social: una mirada general; ii) descripción y resultados parciales del Modelo de Acción Participativa (MAP) del Programa Chile-Barrio, Acompañamiento del Programa Un Barrio para mi Familia; iii) Aportes y faltas de los Procesos de Integración Social de los Programas Habitacionales y Urbanos a la integración social urbana chilena¹, anexo y bibliografía.

Palabras clave: política habitacional, Latinoamerica, integración social, participación ciudadana.

* Arquitecto, especialista en planificación urbana PVS-IUAV Venecia, profesional del Departamento de Estudios DITEC Ministerio de la Vivienda Chile. Correo: psiclari@yahoo.com, psiclari@minvu.cl. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización. Se agradecen los comentarios de la Sra. Claudia Ayala Rojas, Encargada Nacional del Área Social Programa Chile-Barrio (en conversación del 9.10.2007).

1 Se excluye de este análisis el proceso participativo del Programa de Pavimentación Participativa del Ministerio de la Vivienda. Otro de los programas urbanos vigentes y eficaces en esta línea.

Instrumentos-procesos de integración social: una mirada general

Antes de comenzar es necesario explicitar qué son los instrumentos-procesos de integración social: en qué contexto nacen, cuál es la tesis que justifica su existencia, qué entiende el sector habitacional social chileno por integración social y por qué la política habitacional los ha considerado e incluido como instrumentos-procesos de integración social urbana.

En términos generales el escenario es el siguiente: existe un tipo de pobreza (exclusión social), que es el resultado de la transformación de la estructura familiar, de las nuevas formas de contrato de trabajo, del nuevo rol del Estado (menos asistencialista, más regulador), y de la concentración territorial de este conjunto de circunstancias (Amadeo y Novakovsky: 1996:260-261 y Tosi:1994:87).

En este contexto, la gente común tiene cada vez menos posibilidades de comunicarse con el aparato público y tiene menos posibilidades de dar a conocer sus necesidades y de controlar los recursos públicos destinados a la satisfacción de las mismas. Por otra parte, el Estado tiene menos posibilidades de conocer las necesidades comunitarias. Esto se traduce a la postre en una producción de servicios públicos incongruentes respecto de las necesidades y demandas comunitarias; ésto conduce a la autoexclusión voluntaria de los potenciales beneficiarios y/o a la exclusión inducida por los propios mecanismos de acceso a los servicios (Tosi: 1984: 29-52; Tosi: 1994:143-145).

La exclusión social es un proceso que ha dado origen a nuevas figuras sociales y que ha generado el aumento de figuras sociales que ven su actual condición de vida vulnerable frente a las transformaciones sociales antes mencionadas: población económicamente activa 'semiocupada' (técnicamente no cesante); mujeres jefas de hogar; personas que, en búsqueda de un mejor puesto de trabajo tienden a descalificarse.

La exclusión social es un proceso que mantiene a los afectados –excluidos sociales– aislados y/o rechazados y/o con el acceso denegado a los beneficios institucionales, sociales y culturales a los que una sociedad tiene derecho (Amadeo y Novakovsky: 1996:260-261; Sen:1992:17).

Para enfrentar este tipo de pobreza se utilizan, entre otros, los modelos de acción participativa (o de habilitación social). Los Modelos de

Acción Participativa son procesos de elaboración conjunta del proyecto habitacional entre el Estado –representado preferentemente en las administraciones locales– y la comunidad, en el entendido que éste modo de resolver carencias (en partenariatado), permite que los habitantes recuperen o aprendan capacidades para manejar situaciones que eventualmente tienden a excluirlos (socialmente hablando): "...permite que la gente común controle los recursos públicos destinados a la resolución de carencias habitacionales y permite que el Estado conozca las necesidades y las demandas locales..." (Tosi:1994: 120-122).

La eficacia de éstos modelos participativos eso sí, depende de ciertos condicionamientos:

- Conciencia participativa, asunción de responsabilidades y disponibilidad al dialogo por parte de los actores involucrados (Martini y Sequi: 1997:71);
- La calidad de los servicios debe ser apropiada respecto a las necesidades a satisfacer (Motta: 1999: 156);
- La modalidad participativa debe ser la solución idónea a un problema sentido (Martini y Sequi: 1997:72);
- Los beneficiarios directos deben sentir que tienen competencias: instrumentos, capacidades, información y poder suficientes para llevar a buen fin la empresa: ellos deben preveer el suceso (ibidem);
- Los requisitos de acceso a los servicios deben ser congruentes con respecto a las capacidades y de la disponibilidad de los beneficiarios (Tosi: 1994: 121).

En Chile, la inclusión de dispositivos de integración social en la política habitacional se verifica formalmente en la segunda mitad de los noventa, cuando erradicar la pobreza y disminuir las desigualdades socio-económicas se instala como objetivo superior de las políticas sectoriales.

Desde 1996 a esta parte el concepto adquiere relevancia y forma; es parte de los cuatro ejes del Programa de Gobierno, y es uno de los tres objetivos de la actual Política Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social, que busca: (i) disminuir el déficit habitacional, focalizando en las familias que viven en pobreza; (ii) garantizar la calidad de las viviendas; (iii) promover la integración social, procurando soluciones habitacionales insertas en barrios y ciudades.

Modelo de Acción Participativa del Programa Chile-Barrio y Acompañamiento del Programa Un Barrio para mi Familia.

Modelo de Acción Participativa Programa Chile Barrio

El modelo de acción participativa (MAP), es el instrumento-proceso a través del cual las comunidades beneficiarias del Programa Chile Barrio² –los habitantes de los campamentos y asentamientos precarios–, resuelven múltiples carencias habitacionales haciendo uso de un paquete de prestaciones socio-asistenciales dispuesta para dicho propósito. A través de este proceso, los habitantes no debieran perder (o debieran recuperar) la condición de ciudadanos socialmente integrados.

Los objetivos específicos del modelo son:

- Fortalecer la organización y la participación comunitaria, de modo de asegurar su protagonismo en el diseño e implementación de los planes y proyectos que los impliquen y de los cuales participen

2 El Programa Chile-Barrio es un programa integral de superación de la pobreza de nivel nacional dirigido al decil más pobre del país desde 1997 al 2008. El Modelo de Acción Participativa (MAP) es el proceso a través del cual las comunidades beneficiarias hacen uso de la oferta socio-asistencial pública y privada dispuesta por el Programa para mejorar su condición de vida. El Programa está dirigido a medio millón de personas que al año base del Programa (1996) vivían en 972 campamentos y asentamientos precarios localizados a lo largo del territorio nacional (972 comunidades). Las carencias que intenta resolver el Programa dicen relación con 1) Regularización de la Tenencia de la Propiedad inmobiliaria, 2) Mejoramiento de las condiciones físicas de los asentamientos y de las viviendas de estos habitantes, 3) Habilitación laboral y productiva, 4) Desarrollo comunitario.

- Dejar capacidades radicadas en las comunidades de los asentamientos precarios intervenidos para que éstas queden en condiciones de formular y ejecutar iniciativas propias y puedan acceder a los beneficios (servicios y/o programas) de las redes socio-asistenciales públicas y privadas, en un horizonte temporal mayor a la intervención del Programa Chile-Barrio propiamente tal.

Las actividades que considera el MAP y que contribuyen al logro de estos objetivos son:

- Adiestramiento en formulación de proyectos de desarrollo local;
- Información sobre los servicios socio-asistenciales públicos y privados;
- Actualización de los conocimientos matemático-verbales;
- Fortalecimiento de organizaciones comunitarias;
- Habilitación en resolución de problemas penales y jurídicos.

Las partes del modelo son:

- Criterios de selección de los potenciales beneficiarios del Programa (habitantes de campamentos y asentamientos precarios);
- Una oferta programática (regularización de tenencia de la propiedad, mejoramiento físico de la vivienda y barrio, habilitación social, desarrollo comunitario, habilitación laboral);
- Mecanismos de acceso a la oferta programática (a través de elaboración de proyectos, asistencia a charlas, etc);
- Requisitos impuestos a los beneficiarios potenciales para acceder y hacer uso de la oferta programática directa (control de asistencia; sexo cuando corresponde; rango etáreo; personalidad jurídica, etc).

Son objeto de intervención las comunidades que presentan un nivel de precariedad alto; es decir, aquellas que ocupan terrenos propios pero con problemas de saneamiento legal del Título de Propiedad que no permite una radicación definitiva; o que ocupan terrenos de terceros pero sin autorización; terrenos que carecen de alguno o de todos los servicios básicos. Comunidades que se agrupan en conjuntos de 20 y más viviendas agrupadas y contiguas, o en conjuntos de 60 o más viviendas dispersas en ciudades de más de 100.000 habitantes (asentamiento precario) (Chile-Barrio: 1998: 33)³.

La oferta y los programas a través de los cuales se accede a ella son los siguientes (ver Prospecto N° 1)⁴:

3 Los asentamientos precarios se localizan preferentemente en áreas urbanas; están compuestos en media por 50 familias; la tenencia de la propiedad es irregular en el 50% de los casos. En 1996, año base del Programa, 513 (61.1%) de los asentamientos no cuenta con sistema de alcantarillado, 40 no tiene solución; 277 (28.4%) asentamientos no cuentan con agua potable, 139 no tienen solución; 167 asentamientos (17.1%) no cuentan con luz eléctrica, 29 no tienen solución; son comunidades más jóvenes que la media nacional; están compuestas en su mayoría por habitantes de origen común: 66% de la misma comuna o de la misma región del país; la mitad de estas comunidades tiene más de 46 años de vida; se excluyen de los servicios socio-asistenciales públicos y privados a los que tienen derecho; con altos niveles de cesantía y precariedad contractual; la Población Económicamente Inactiva está compuesta en un 82.2% por mujeres: 124.477. Aproximadamente 31.119 mujeres son inactivas; vale decir que no estudian, no buscan empleo y no trabajan, y son jefas de hogar. Este último dato a partir de que al año base del Programa en Chile una de cuatro mujeres era jefa de hogar (Minvu-Cepal: 1998:44).

Fueron excluidas de ésta intervención las Comunidades Indígenas Rurales, las Comunidades Agrícolas de la IV Región y los conventillos existentes en los centros urbanos porque presentan características especiales en términos de origen histórico, antigüedad, étnia (Minvu-U.de Chile: 1997: 6).

4 La oferta descrita se construye a partir de un pool de programas y servicios puestos a disposición por diversas instituciones socias del Programa Chile-Barrio: Ministerio de Bienes Nacionales, Fosis, Prodemu, Sence y Forja. La oferta descrita operó hasta el 1999, después la Fundación Forja dejó de prestar servicios y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) lo hizo de manera intermitente, tendiendo a disminuir su participación en el tiempo.

Los aspectos socialmente deficitarios que no encontraron respuesta a través del Modelo de Acción Participativa del Programa (MAP) Chile-Barrio, lo encontrarán posteriormente (2001 en adelante) a través de la oferta del Programa Un Barrio para mi Familia, que mantiene alguna de las prestaciones originales e incorpora otras.

a) Ámbito regularización de la tenencia de la propiedad, vivienda y barrio:

- Regularización de la propiedad a través de programas de regularización de tenencia de la propiedad del Ministerio de Bienes Nacionales (Programa de Saneamiento de Títulos de Propiedad Fiscal DL 1939/ año 77 y Programa de Saneamiento de Títulos de Propiedad Privada DL 2695/ año 79);
- Vivienda a través de los programas Vivienda Social Dinámica Sin Deuda, Fondo Concursable o Subsidio Rural;
- Departamentos en *block* a través de los programas Vivienda Social Dinámica Sin Deuda o Fondo Concursable;
- Compra de terreno, infraestructura sanitaria, equipamiento comunitario (el paquete completo financiado directamente por el Programa Chile-Barrio);
- Caseta sanitaria y urbanización de sitios a través de la 1° Etapa del Programa Vivienda Progresiva o a través del Programa Mejoramiento Barrios del Ministerio de la Vivienda;
- Mejoramiento de vivienda con Vivienda Progresiva 2° etapa, Subsidio Rural o Programa de vivienda PET;
- Mejoramiento de entornos de vivienda con Programa Entorno;
- Mejoramiento sanitario a través del programa de Agua Potable Rural.

b) Ámbito habilitación social:

- Capacitación en formulación de proyectos a través del proceso participativo MAP ejecutado por el monitor de campo (llamado SDB);
- Conocimiento de servicios socio asistenciales a través del proceso participativo MAP y los programas dirigidos a mujeres de la Fundación Prodemu;
- Elaboración y ejecución de proyectos colectivos a través de la asignación a fondo perdido que otorga el programa Un Barrio para Todos de Fosis y los Programas dirigidos a mujeres de la Fundación Prodemu UDS 550-1000);

- Actualización matemático verbal desarrollada por el programa AIPE del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) y por la Fundación Prodemu (los de esta fundación siempre sólo a mujeres);
- Formación en temas jurídicos y consultoría jurídica con el Programa de Consultoría Jurídica y Formación de Monitores Jurídicos de la Fundación Forja.

c) *Ámbito inserción laboral:*

- Desarrollo de iniciativas microempresariales a través del fondo otorgado por el Programa Barrio para Todos de Fosis;
- Orientación, capacitación laboral y colocación a través del programa AIPE de Sence y en menor medida a través de los programas Un Barrio para Todos de Fosis y los programas de la Fundación Prodemu.

El proceso participativo comienza con la selección de las comunidades a beneficiar a partir del nivel de precariedad que las afecta. El programa privilegia a comunidades precarias, pero también aquellas de fácil regularización de la tenencia de la propiedad (aspecto determinante de los desenlaces de integración social). La unidad de trabajo es la comunidad y grupos vulnerables⁵.

El proceso prosigue en terreno con la llegada oficial del Promotor al asentamiento (llamado SDB, Servicio de Desarrollo del Barrio).

El Promotor informa a los habitantes sobre los servicios socio-asistenciales públicos y privados a disposición, les adiestra en formulación de proyectos de desarrollo local y elabora con ellos un Plan de Acción Compartido (agenda local), haciendo uso tanto de la oferta programática directa del Programa y de la oferta socio-asistencial de la red pública y privada a nivel nacional.

El proceso se desarrolla en sesiones de 4 horas, una o dos veces por semana durante 8 a 12 meses (300 horas app; de las cuales 60 horas se

5 En la práctica y en algunos casos la selección de comunidades a intervenir se efectuó tomando en cuenta intereses regionales.

destinan a informar sobre la red socio-asistencial, otras 60 a adiestrar en formulación de proyectos; las restantes en diseño y ejecución de proyectos de iniciativa comunitaria).

El proceso finaliza cuando el Promotor concluye la elaboración del Plan de Acción Compartido, habiendo dejadas concordadas las acciones con las entidades públicas y privadas locales, capaces y dispuestas a desarrollarlas.

Acompañamiento del Programa Un Barrio para mi Familia

El acompañamiento corresponde al proceso de integración social optimizado del Programa Chile-Barrio, que se implementó desde el 2001 como sub-programa del Programa Chile-Barrio.

Durante los primeros años de ejecución del Programa Chile-Barrio se observa que la vivienda no es percibida por los beneficiarios directos como la “solución habitacional”. Una vez que las familias reciben la vivienda enfrentan múltiples cambios: adaptarse a la nueva casa y nuevo barrio (en el caso de erradicación), enfrentar gastos en servicios básicos que antes no tenían, conocer aspectos legales de la tenencia de la vivienda, acceder a la red socio-asistencial pública y privada del nuevo barrio. Bajo este escenario, los beneficiarios directos del Programa Chile-Barrio perciben que no existe una entidad oficial, como el municipio donde plantear y resolver sus problemas, ocurriendo algo similar con relación al Servicio de Vivienda y Urbanismo (ente administrador de subsidios de viviendas)⁶.

El objetivo de este proceso es: acompañar el proceso de consolidación de la vida en comunidad, a través del apoyo integral a las familias nuevas propietarias de una Vivienda Básica, en las fases de pre-venta y post-venta, para su inserción e integración al conjunto habitacional y al barrio que las recibe; en el entendido que el acompañamiento motiva el sentido de pertenencia e interrelación. La atención socio-asistencial directa, focalizada en

6 Diagnóstico Sistema de Medición de Satisfacción de Beneficiarios de la Vivienda Básica”, de la División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, Santiago, MINVU, 2002.

la familia facilita la inserción social de las mismas, el reforzamiento de la comunidad, la constitución de barrio (esta es la hipótesis)⁷.

El proceso de Acompañamiento está dirigido a los beneficiarios directos del Programa Chile-Barrio desde la etapa de pre-traslado a la nueva vivienda hasta su instalación definitiva o, desde antes de que las viviendas sean mejoradas y los lotes urbanizados hasta el término del mejoramiento.

Como elementos nuevos (respecto del antiguo MAP), el Acompañamiento considera:

- Que el Promotor, facilite el acceso a servicios, beneficios territoriales y funcionales a partir de un diagnóstico inicial de la situación personal, familiar y comunitaria, y la fijación de convenios u otras modalidades contractuales con las instituciones locales para así poder regularizar aspectos tales como la obtención o renovación del Carné de Identidad; Situación Militar; registro en el Registro Nacional de Discapacidad; uso de los beneficios del Programa Nacional de Alimentación Complementaria; inscripción en el Consultorio de Salud; inscripción de niños en establecimientos escolares, etc.
- Antes el Promotor SDB sólo informaba sobre la existencia de la red de servicios y beneficios.
- Formación jurídica de organizaciones; reorganización de organizaciones funcionales y territoriales; capacitación en liderazgo; diseño y formalización de Reglamento de Co-propiedad (cuando corresponde).
- Incorporación de acompañamiento en actividades específicas relacionadas con la Recepción Final de la viviendas, ampliaciones y administración de la nueva vivienda: los habitantes son adiestrados en mane-

7 La organización del Programa es análoga a la del Programa Chile-Barrio: cuenta con un directorio nacional formado también por la Encargada Nacional del área social del Programa Un Barrio para mi Familia, directorios regionales y promotores de campo y arquitectos (1 cada 100 familias). El Programa un Barrio para mi Familia es financiado en parte por el Programa Chile-Barrio e implementado de manera conjunta con el Fondo de Solidaridad e Integración Social (Fosis).

jo del presupuesto familiar con el fin de amortizar los efectos colaterales de objetivos contrapuestos de esta intervención, (como es —entre otros—, el pago por servicios básicos antes no poseídos o bien utilizados gratuitamente de manera informal⁸).

Finalmente, el Acompañamiento considera actividades específicas de consolidación de barrio: promoción de inauguraciones y despedidas, talleres de historia de barrio; actividades taxonómicas en el territorio, etc.

La unidad de trabajo ahora es la familia, en el entendido que en dicha unidad es posible resolver la contradicción existente entre el carácter masivo de los programas de vivienda social y la necesidad de poner a disposición de los individuos servicios socio-asistenciales congruentes con sus carencias y recursos.

El Proceso inicia con la llegada del Promotor a terreno, quien es presentado a la comunidad por los representantes regionales de Fosis y/o por algún integrante de la Mesa Técnica Regional. El Promotor hace de intermediario entre el Serviu (institución que hasta el 2002 asignaba y vendía viviendas) y el Municipio (institución que recibe en el territorio a los nuevos propietarios).

Durante cinco meses el Promotor realiza las siguientes actividades:

- Instruye a las familias en formulación y ejecución de proyectos, y les ayuda a postular al Fondo de Iniciativas Autogestionadas (Fosis)⁹;
- Informa y coordina acciones contractuales de prestación de servicios con la red socio-asistencial pública y privada a disposición de los beneficiarios (verifica que la conexión a servicios básicos funcione regularmente; facilita la postulación al Subsidio de Agua potable, etc.);
- Fomenta el fortalecimiento de la organización comunitaria a través de la realización de talleres de Ley de Co-propiedad; Obtención de Personalidad Jurídica; Liderazgo, etc.

8 Los habitantes de campamentos suelen “colgarse” de la luz y del agua.

9 Fondo perdido de hasta USD 2000 al que los beneficiarios pueden postular en grupo con un proyecto específico.

- Apoya el mejoramiento físico de la vivienda y barrio (levanta desperfectos, proyecta ampliaciones);
- Promueve la ejecución de acciones de consolidación del barrio (inauguraciones y despedidas, actividades taxonómicas, de historia local, interasentamientos, etc.);
- Fomenta el uso de recursos económicos externos¹⁰.

El proceso finaliza con el término del contrato de los promotores (a quienes se les exige como producto final la aplicación de tres fichas de diagnóstico y de ejecución dispuestas en una plataforma informática: www.ubpf.cl).

10 Durante la etapa piloto estas actividades se asociaron a tres momentos habitacionales: pre-entrega de la vivienda, traslado y post entrega... En la práctica la entrega de las viviendas generalmente se atrasa, por lo que durante las primeras intervenciones los promotores de campo ejecutaron solo alguna de las actividades prevista. Ante lo observado, el proceso se modifica: se alarga a 8 meses y el set de actividades previstas debe ser ejecutado acorde al momento habitacional de las familias.

Proyecto N.º 1 - Línea de base beneficiarios, oferta de habilitación social MAP y Acompañamiento (período 1997-2006)	
Línea de base de 1996	Resultados esperados de habilitación social
<p>1 Capacidad de diseñar y ejecutar proyectos</p> <p>No existen datos de base sobre la capacidad individual y comunitaria de desarrollar proyectos de mejoramiento de la solución habitacional.</p>	<p>Familias involucradas en el diseño y ejecución de proyectos.</p>
<p>2 Acceso a servicios y beneficios</p> <p>Mayores de 18 años no inscritos en Programas de vivienda: ni tiene libreta ahorro para vivienda: 51.000 (90%).</p> <p>Personas sin CI al día: 142.500 (28,5%)</p> <p>Nº total de hombres +18 Sin situación militar al día: (32%).</p> <p>Personas que No pertenecen a Sistema de Salud 190.000 (38%).</p> <p>Hombres de +65 sin control médico al día: 17%</p> <p>Mujeres de +60 sin control médico al día: 15%</p> <p>Menores de 6 años que no asisten a educación parvularia: 16.440 (73%).</p> <p>Niños de -6, mujeres embarazadas o amamantando que en los últimos 3 meses NO retira alimentos: 14.700 (63%).</p>	<p>Familias con acceso a servicios y beneficios de la red de protección social.</p>
	<p>Oferta MAP; Programa Chile-Barrio 1996-2001</p> <p>Capacitación directa en formulación de proyectos: 60 hrs. Prodemu: 18 hrs por curso. Al menos un curso por campamento. Ejecución de proyectos con el fondo del Programa Barrio para Todos FOSIS.</p>
	<p>Oferta Acompañamiento Un Barrio para mi Familia 2001-2006</p> <p>Capacitación en formulación de proyectos: 60 hrs. Prodemu, 18 hrs por curso. Ejecución de proyectos con el Fondo de Iniciativas Autogestionadas (FOSIS). Hasta USD 2000 por proyecto.</p>
	<p>Información sobre la red socio asistencial pública SDB: 60 hrs y Prodemu: 60 hrs. No hay oferta.</p> <p>No hay oferta.</p>
	<p>Información sobre la red socio asistencial pública, Monitor de campo: 40 hrs y Prodemu: 60 hrs. Ejecución de convenios y contratos con instituciones. El monitor de campo facilita el acceso a servicios y beneficios.</p>

Mujeres entre 25 y 64 años sin PAP al día: 46.000 (40%)			No hay oferta	
Personas de 15 años y más que NO cotizan en Sistema Previsional: 52.000 (34%)			No hay oferta	
Adultos mayores de 18 años sin enseñanza básica y media completa: 43.000 sin enseñanza 18-24 años (8,6%); 200.000 personas sin enseñanza básica ni media completa 55 y más (12%), 60.000 sin enseñanza básica y media completa 243.000 personas a nivelar, 48% (cálculo a partir de Casen 1998 y datos INE 1996).	Beneficiarios con estudios nivelados		Nivelación de estudios con certificación de enseñanza básica y media (Programa AIPE 24 hrs). Orientación laboral AIPE: 5hrs.	Nivelación de estudios con certificación de enseñanza básica y media (Programa AIPE 24 hrs). Orientación laboral AIPE: 5hrs.
3 Movilización de recursos que trascienden la oferta programática				
No hay información sobre la capacidad de movilizar recursos que trascienden la red socio asistencial pública y privada.			Motivación para la movilizar recursos que trascienden la red pública.	Motivación para la movilizar recursos que trascienden la red pública.
4 Fortalecimiento organización comunitaria				
Participación de beneficiarios en organizaciones comunitarias en porcentaje: JV: 71% Deportivas: 50,4% Religioso: 49,7% Comité Allegados: 34,5% Org. Mujeres: 27,5% Org. productivas: 13,7% Org. religiosas: 25% (Catastro Nacional de Asentamientos Precarios, 1996)	Organización comunitaria fortalecida		Cursos Prodemu, diversos talleres Fosis de 20hrs: Formación de líderes, Escuela de Dirigentes, Asesoría jurídica FORJA, 96 hrs.	Curso de formación de líderes; Escuela de dirigentes; Taller sobre reglamento de co-propiedad; obtención de personalidad jurídica.

Existencia antes del Programa en los asentamientos Sede comunitaria: 69% Plaza: 16,1% Espacio deportivo: 24% Junta de Vecinos: 36%			Inversión Programa Chile-Barrio y programas del Ministerio de la Vivienda asociados, Fondo Barrio para Todos (al menos 1 por comunidad).	Fondo de Iniciativas Autogestionadas FOSIS (al menos 1 por comunidad).
5 Mejoramiento físico de la vivienda post-entrega	Familias administran adecuadamente vivienda y condominio.		No hay oferta.	Recepción de obra. Apoyo al traslado; Obtención de subsidio de agua; presentación de proyectos de ampliación de viviendas en Municipio; Taller de Presupuesto Familiar.
6 Consolidación de barrio	Familias identificadas con el barrio.		No hay oferta	Inauguraciones y despedidas; talleres de historia local; act. taxonómicas, etc.
Línea de base beneficiarios, oferta programática MAP y Acompañamiento (período 1997-2001) ¹¹				
Línea de base 1996	Resultados esperados de Habitación Laboral		Oferta MAP (1996-2001)	Oferta Acompañamiento (2001-2006)
243.000 personas a nivelar estudios.			Nivelación de estudios con certificación de enseñanza básica y media completa (Programas AIPE, 24 hrs). Capacitación y empleo AIPE SENCE 228 hrs. Orientación laboral, 5 hrs (21.059 capacitados). Apoyo a actividades económicas, Barrio para Todos FOSIS y Prodemu.	Nivelación de estudios con certificación de enseñanza básica y media completa (Programas AIPE, 24 hrs). Capacitación y empleo AIPE SENCE 228 hrs. Orientación laboral, 5 hrs (2.422 capacitados). Apoyo a actividades económicas, Barrio para Todos FOSIS y Prodemu
Tasa de desocupación: 19,4% Tasa de dependencia: 4 por ocupado	Habitantes mejoran capital humano completando estudios y desarrollando iniciativas productivas.		Sin información.	Sin información
Ingreso promedio por hora de ocupación principal por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar: 1º quintil: \$ 527 pesos de diciembre 2006; USD 1 o USD 160 al mes.			912 cursos de capacitación productiva AIPE, 235 proyectos productivos Fosis.	343 cursos de capacitación productiva de 228 horas promedio, 549 proyectos productivos Fosis. 11 Talleres Productivos del Fondo de Iniciativas Autogestionadas (Asesorías para el Desarrollo: 2006:124)

11 PEA 117.584 (43,8%), PEI 150.080 (56%) Ocupados quintiles 1 y 2: 19.166 (16,3%)

Resultados del proceso participativo MAP, período 1997-2001 y Acompañamiento período 2001-2006¹²

Los resultados se comparan con la situación pa el 1° quintil al año de término de la intervención (una manera de evaluar eficacia)¹³. Desde 1997 al 2001 el MAP se implementa en 266 campamentos y da solución habitacional a 30.000 jefes de hogar.

Como muestra el Prospecto N° 2, los resultados según ámbitos de acción son los siguientes:

Respecto de la capacidad de diseñar y de ejecutar proyectos de desarrollo familiar y comunitario, se verifica que la población diseña y ejecuta entorno a 1.500 proyectos, elaborados a partir de la oferta programática directa (5.8 por comunidad). Los proyectos corresponden preferentemente a iniciación de actividades microproductivas; mejoramiento físico del barrio, etc. Esta cifra aumenta a 6.7 proyectos por comunidad en el período

12 La línea de base explicitada en el Prospecto N° 1 se construyó en parte con datos para el quintil 1 de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN 1998; datos de base del Programa contenidos en el Catastro Nacional de Asentamientos Precarios 1996 y con datos extraídos de la Evaluación de Impacto del Programa realizada en el 2006.

Para el análisis se ha tomado en cuenta el período 1997- 2001, porque tras ese año el Programa incorpora –como ya se ha dicho– un programa de integración social optimizado (Un Barrio para mi Familia), con lo que la oferta diseñada e implementada hasta el año 2001 es absorbida por el nuevo programa que además incluye nuevas prestaciones.

Los resultados parciales para el período han sido calculados a partir de una proyección de los resultados de integración social obtenidos en la evaluación intermedia de la participación para el período 1997-2001 (v. Siclari: 2003), y a partir de una proyección de los resultados de la Evaluación de Impacto en los asentamientos intervenidos en el período señalado (v. Asesorías para el Desarrollo: 2006).

La evaluación de impacto del Programa fue solicitada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y ejecutada en el 2006 por la consultora Asesorías para el Desarrollo. Se trabajó con una muestra probabilística estratificada por conglomerados que dio como resultado 88 de 972 asentamientos y 704 familias y una muestra de grupo de control de 528 familias. Con intervalo de confianza del 95% la diferencia absoluta entre P y p no supera el 3.7%. Las unidades de evaluación fueron: impacto y resultados intermedios, análisis de productos, calidad, focalización y uso de recursos (eficiencia).

Al inicio del Programa, los indicadores de resultados y sus respectivos parámetros no existían: se fueron construyendo a propósito de las evaluaciones realizadas.

13 Consciente de que los resultados para el quintil arrojado por la Encuesta Socioeconómica Casen ha sido aplicada a algunos beneficiarios del Programa Chile-Barrio.

do 2001-2006. No existe información a nivel nacional en este ámbito para el 1° quintil, año 2006.

- Respecto de la participación directa de los beneficiarios en el diseño de la vivienda (según Evaluación de Impacto 2006), 40% de los encuestados señala haber sido consultado; de estos, 76.4% señala que su opinión fue tomada en cuenta. (Esto en una realidad sectorial donde nunca antes se había tomado tan directamente en cuenta la opinión, preferencias y demandas de los beneficiarios directos de vivienda). En este mismo sentido, sobre necesidades habitacionales de la familia, 48.3% de los entrevistados declaran haber sido consultados, de éstos 76.5% declaran que sus opiniones fueron tomadas en cuenta; en diseño de vivienda: 36.3% declaran haber sido consultados, 81.5% declara que sus opiniones fueron tomadas en cuenta; en tipo de vivienda (aislada, pareada, a fachada continua): 46.4% consultados, 82% declara que sus opiniones fueron tomadas en cuenta (Consultorías para el Desarrollo: 2006: 262).
- Respecto del acceso a servicios y beneficios de la red de protección social pública, se observa un mejoramiento general en el acceso: la situación militar regularizada de los mayores de 18 años pasa de un 68% en 1996 a 86.4% en el 2006; las personas que no pertenecían al Sistema de Salud en 1996 correspondían al 38%, la situación baja al 12% en el 2006; el porcentaje de hombres y mujeres adultas mayores sin controles médicos al día (17% y 15%) baja a un 9% (en media para ambos sexos). Al inicio del Programa, 73% de los menores de 6 años no asistían a la escuela, el porcentaje baja a 49% en el 2006; el número de mujeres embarazadas o amamantando que no retiraba alimentos complementarios en los Consultorios de Salud corresponden al 63% en 1996, la situación disminuye 33% en el 2006. El Programa nivela estudios a un 18% de personas que lo requieren (ver Prospecto N.º 2 en Anexo).
- Respecto de la movilización de recursos que trascienden la oferta programática, se registra la realización de 264 proyectos en el período

1996-2001 y 338 en el período 2001-2006 (en media un proyecto “externo” en el primer período). Las iniciativas tienen que ver con donaciones directas en especies (equipamiento de bibliotecas, arborizaciones, materiales de construcción) y con la ejecución gratuita de talleres de diversa índole en los nuevos conjuntos habitacionales por parte de instituciones públicas y privadas no adheridas al Programa. No existe conversión monetaria de lo movilizad.

- Respecto del fortalecimiento de las organizaciones comunitarias (analizado a partir de la existencia física de establecimientos y orgánica de instituciones), cabe destacar un mejoramiento general que responde en gran medida a la ejecución directa de obras con financiamiento Chile-Barrio, que responden a la demanda de los beneficiarios y al déficit observado. Otra parte de las obras es producto de la gestión directa de los habitantes. No existe un catastro con origen diferenciado de obras para establecer cuánto de lo construido corresponde a la gestión directa de los habitantes. En términos generales se sabe que los establecimientos aumentan como sigue: Juntas de Vecinos: 36% al 86%; sede comunitaria: 68.8% al 73%; plazas 16% al 36.4%; espacios deportivos: 24% al 48%. Sí se sabe que en el período 2002-2005 con los Fondos de Iniciativas Autogestionadas los habitantes realizaron 187 equipamientos comunitarios y 70 mejoramientos de espacios públicos: 257 intervenciones en un período donde el Programa intervino en 548 asentamientos. Es decir uno de cada dos comunidades construye espacios de encuentro comunitario por iniciativa y gestión propia (Asesorías para el Desarrollo: 2006:120).
- La participación en organizaciones funcionales y territoriales (que sí es un proceso de gestión directo) incrementa como sigue: al inicio del Programa un 71% de la población declara participar en Juntas de Vecinos, el porcentaje aumenta a 74% en el 2006; situación similar se observa con la participación en organizaciones deportivas: 50.4% en 1996 y 60% en 2006; participación en Comités de Allegados: baja del 34% al 19% en el 2006; participación en organizaciones de mujeres que pasa de 27.5% al 32% en el 2006; participación en organizacio-

nes productivas: pasa de 13,7% a 22%; participación en org. religiosas se mantiene casi inalterada¹⁴.

Un efecto positivo inesperado se relaciona con la cantidad de servicios que se localizan en los asentamientos tras la entrega de la vivienda, parte de ellos producto de la gestión de los propios habitantes: Centros de Pago de cuentas básicas; teléfonos públicos, etc. (Fuente: testimonios telefónicos de dirigentes vecinales). No hay catastro cuantitativo.

Respecto del mejoramiento físico de la vivienda para el período 2002-2005 se verifican 12 proyectos aprobados del Fondo de Iniciativas Autogestionadas en un total de 633 asentamientos.

Respecto de la identidad barrial (visto en la organización de inauguraciones, despedidas, mingas, act. taxonómicas) en el período 2001-2006, en 633 comunidades, se observa lo siguiente: realización de 207 mingas, 174 inauguraciones de nuevas villas, 65 ferias de historia local, 43 actividades taxonómicas. Como se señala en la Evaluación Intermedia Programa Un Barrio para mi Familia 2002-2003: cada cuatro comunidades se verifica realización de celebraciones locales; cada 10 comunidades se verifica realización de talleres de historia local (escasa presencia de actividades taxonómicas) (Siclari: 2003). Nota: dato de la Resistematización de Resultados PUBPF 2002-2003 proyectado en el beneficiarios totales, documento interno, PUBPF, Fosis.

Respecto de la situación laboral, al año base del Programa (1996), el 50% de la población en edad de trabajar era Económicamente Activa. La tasa de desocupación alcanzaba el 19.4% (22.811 personas). El ingreso medio mensual declarado por hogar autónomo alcanzaba \$ 136.000 pesos chilenos (actualizados a noviembre del 2006), USD 266 mensuales.

14 Las frecuencias señaladas fueron relevadas durante la evaluación de impacto del 2006. Se asumen como resultados observables tras la obtención de la vivienda, por ello se asumen como efectivos para el período aquí analizado (1997-2001), porque se trata en ambos casos de beneficiarios con casa nueva o mejorada.)

Cinco años más tarde (diciembre del 2001), habiendo desarrollado casi 1000 cursos de capacitación y nivelado estudios a 15.746 personas el ingreso medio mensual por hogar autónomo declarado sigue siendo entorno a los USD 274. No se observan mejoras sustantivas en el 2006 para estos beneficiarios.

El ingreso declarado autónomo mensual, no refleja alzas significativas en el decenio analizado.

Conclusión

Aportes y faltas de los procesos de integración social MAP y Acompañamiento en la integración social urbana chilena de los más pobres

La pregunta de fondo de este trabajo tiene que ver con el aporte efectivo de los procesos de integración social implementados a través del Programa Chile-Barrio respecto de otros procesos de integración social dirigidos al quintil más pobre del país; y en este caso si se verifica tal desenlace:

- Los adultos mayores mejoran el acceso a controles médicos incluso respecto del nivel de acceso nacional para el 1º quintil.
- La misma situación se verifica respecto del retiro de alimentación complementaria en los consultorios de salud (Plan Nacional de Alimentación Complementaria).
- Lo más sustantivo corresponde a las diversas iniciativas desencadenadas a propósito de estos procesos participativos: movilización de recursos que trascienden la oferta programática directa: arborizaciones, donaciones de libros para las bibliotecas de los asentamientos, donaciones de materiales de construcción; generación de proyectos haciendo uso del Fondo de Iniciativas Autogestionadas (en media 1 por comunidad). Vuelvo a señalar los 187 equipamientos comunitarios y 70 mejoramientos de espacios públicos concebidos y gestionados directamente por los beneficiarios.

- La consolidación de las organizaciones comunitarias: una de cada 4 comunidades formaliza la Junta de Vecinos (entre otras); además y por último, la realización de actividades de consolidación de barrio: mingas: una de cada cuatro comunidades; inauguraciones y despedidas de asentamientos: una de cada 10 comunidades. Se trata de actividades de inestimable valor, llevadas a cabo en realidades sociales extremadamente vulnerables y a muy bajo costo operacional (el Programa Un Barrio para mi Familia cuesta entorno a USD 90 por familia).

En pocas palabras, con una inversión directa de USD 100 por familia, es posible alcanzar niveles de integración social mayores a los alcanzados para una población análoga a través de programas sociales regulares.

Complementando lo anterior, la existencia e implementación de estos dispositivos de integración social se justifican sólo si al término de la implementación se verifica un mejoramiento respecto del año base de intervención. Si los resultados en el grupo intervenido resultan ser mejores que en el grupo de control, o si los resultados en el grupo intervenido resultan ser mejores que los asociados a cualquier población análoga beneficiada de manera análoga (en este caso 1º quintil), entonces la intervención si vale la pena. En caso contrario, habría que preferenciar los programas regulares.

Mejóro una oferta que inicialmente era incompleta y desconforme.

Parece que parte de este buen resultado se debió a la optimización de la oferta en el momento adecuado (a mitad de ejecución). Observando la relación entre situación de exclusión de los quintiles más pobres del país en el año base del Programa (1996), vista en porcentajes de no participantes en beneficios y servicios públicos, y la oferta del Programa es evidente que durante la 1º etapa (1996-2001) el MAP cubrió sólo algunas de las carencias y lo hizo de manera deficitaria¹⁵. En pocas palabras: faltó más de lo mismo y nuevas prestaciones.

¹⁵ Esto indudablemente sin perder de vista el valor de la innovación y que el dominio de intervención es *siempre* político (como diría el profesor Domenico Patassini).

Si los objetivos relacionados con la inserción social de éstos habitantes dicen relación con un mejor acceso a la red socio-asistencial pública y privada existente en el país y con la internalización de capacidades que facilitan una mayor autonomía en la construcción del proyecto de vida, el Programa debió haber intensificado las actividades tendientes al logro de estos propósitos, tomando en cuenta la línea de base y niveles a alcanzar¹⁶.

Afortunadamente el Acompañamiento puso a disposición de los beneficiarios tipos y cantidades de prestaciones sociales necesarias para mejorar los niveles de integración social. Esto hizo que el proceso de integración

16 Consciente de esta situación y considerando las características socioeconómicas de base de estos beneficiarios, quien escribe calcula la oferta faltante como sigue:

- a) **Ámbito socio-sanitario**
 - Promover el ingreso al Sistema Previsional a 57.446 personas que actualmente no participan del servicio.
 - Asistir a 13.090 niños que sufren de estados nutricionales irregulares (desnutrición, obesidad, riesgo de desnutrición).
 - Motivar el uso del Programa Nacional de Alimentación Complementaria, PNAC que da derecho a una ración individual mensual gratuita de leche hasta los 6 años y que en la actualidad 62.029 niños de éstas comunidades dejan de percibir.
 - Vacunar a 2.390 niños menores de 1 año (8%), porque según las estadísticas el 8% de los menores de 1 año no recibe inmunización ni contra la Difteria y el 9% de ellos mismos no recibe vacunación contra el Tétano;
 - Controlar que las mujeres de éste grupo objetivo se sometan al control ginecológico periódico.
- b) **Ámbito educativo**
 - Garantizar educación pre-escolar a 75.952 niños menores de 5 años; con especial énfasis a los hijos de jefas de hogar (25.317) y sobre todo a los hijos de jefas de hogar y trabajadoras agrícolas (12.420).
 - Garantizar educación mixta (trabajo y estudio), a los jóvenes entre 18 y 24 años que no asisten al liceo o enseñanza superior (31.215 jóvenes).
 - Garantizar alimentación a 23.574 alumnos en educación media; proveer de útiles escolares para 61.942 alumnos; textos escolares para 23.144 alumnos en educación básica y media.
 - Alfabetizar (o más bien actualizar en conocimientos básicos matemática y verbal) a 27.786 personas.
- c) **Ámbito laboral-productivo**
 - Garantizar generación de ingresos para los desocupados (17.167 personas; 3.433 al año).
 - Brindar capacitación laboral a las 20.633 mujeres inactivas dedicadas a quehaceres de hogar y al mismo tiempo jefas de hogar. Se recomienda un programa mixto de educación y trabajo para 31.215 jóvenes entre 19 y 25 años que no asiste a educación media ni superior (similar al Programa Chile-Joven).
- d) **Ámbito jurídico-penal**
 - Asistir jurídicamente a 118.959 personas entre 18 y 25 años que puede estar sujeta a problemas civiles y/o penales.
 - Asistir a 31.773 familias que podrían estar sometidas a problemas intrafamiliares: violencia intrafamiliar, maltrato infantil.

ción social fuera más coherentes respecto de los objetivos a alcanzar.

Como fuera publicado en el 2003 por la autora, y considerando las indicaciones teóricas sobre integración social (descritas superficialmente en la primera parte de este documento), queda demostrado que se logra una mayor integración social cuando la población cumple con cierto perfil: comunidades nuevas; cuando la relación con el municipio es positiva o nula (en los casos de relación negativa, la comunidad se auto-excluye); cuando se verifica la existencia del Comité de Allegados; cuando la oferta es suficiente (con relación a la gama de carencias a superar) e integral (con relación a las capacidades de los beneficiarios y a las oportunidades económico-productivas del lugar de residencia); cuando el adiestramiento en formulación de proyectos supera 49 horas cronológicas de instrucción; cuando el monitor de campo es un actor de alta calidad técnica (profesional del área social con experiencia); cuando el proceso es integral y sistemático; vale decir, cuando entre una y otra prestación no pasan más de cuatro meses¹⁷.

De manera conclusiva: Toda vez que se implementen dispositivos de integración social, la oferta debe ser establecida a priori, a partir de un diagnóstico políticamente sancionado (qué, cuánto y cómo para alcanzar qué), teniendo cuenta de las causas y características de la autoexclusión y segregación socioeconómica residencial, también de las experiencias exitosas de integración nacionales e internacionales.

El monitoreo de los procesos de habilitación social fue parcial en ningún caso fuente de retroalimentación y optimización de los procesos.

Al momento de evaluar integración social, una de las grandes dificultades es la falta o la incoherencia de los indicadores. Se recomienda: definir a priori indicadores de integración social; monitorear y sistematizar resultados con énfasis en la movilización de recursos, tomando en cuenta sobre todo los proyectos autogestionados por la comunidad (convertidos en un

17 Se reiteran estas consideraciones aún cuando no emanan del análisis directo, sino que de evaluaciones precedentes pensando en los procesos sectoriales de habilitación social en curso.

valor común, por ejemplo, monetario), porque ellos son un indicador tangible de la capacidad comunitaria internalizada de desarrollo e integración. En este sentido se recomienda revisar los trabajos de definición de indicadores de integración social de Feres y Vergara en: “Cohesión Social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones” (Cepal: 2007:87).

Costo-beneficio: un análisis pendiente

Una de las discusiones de fondo de la evaluación de impacto del Programa Chile-Barrio ha sido la eficacia de estos dispositivos y su eventual continuidad. Sin mayores cálculos, teniendo únicamente cuenta de que estos dispositivos han significado una inversión directa de USD 10 000 000 (USD 100 por familia, 0,16% de la inversión en protección social nacional), y que a partir de ello las comunidades movilizan cada una entorno a USD 2 000 (además de la movilización externa de recursos), los beneficios, resultan ser, sustantivos.

No se ha hecho aún un análisis costo-beneficio de estos dispositivos respecto a otros procesos y programas de integración social a fin de determinar con mejores datos la eficiencia y por ende la continuidad de los mismos.

Los desafíos de los nuevos dispositivos de integración social: ser concebidos teniendo en cuenta de las causas de autoexclusión y segregación residencial socioeconómica, y de objetivos.

A pesar de que la población chilena está casi universalmente cubierta, a través de un Sistema de Protección Social que incluye previsión de salud, laboral y transferencias monetarias, un 20% del total de indigentes y un 12,3% de pobres no indigentes se halla sin cobertura. Casi un 22% del total de indigentes y un 18% de pobres no indigentes sigue descubierto si a lo anterior se le restan jubilaciones y pensiones asistenciales.

En esta misma línea –en todos los quintiles– el trabajador más despor-

tegido es el trabajador por cuenta propia, en el que un 48,9% no cotiza. Situación que se agrava en los deciles más bajos en el que sólo el 5,5% de los trabajadores por cuenta propia cotiza (Santibañez: 2006: 8). Si a esto se le suman los niveles de segregación residencial socioeconómica urbana, la reproducción de desigualdades socioeconómicas que ella produce, entoces estos procesos sí se justifican.

Hoy, la Política Habitacional chilena facilita la integración social a través de varios instrumentos: incentivos monetarios que permitirán la localización en un mismo proyecto de familias de distinto estrato socioeconómico (bono a proyectos integrados, PIS) y procesos de habilitación social que deben desarrollar las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS), conforme lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 174, Reglamento del Fondo Solidario de Vivienda, artículos 21 al 24; DS 145, Nuevo Reglamento de Subsidio Rural, artículo 13 y en la Resolución Exenta MINVU N° 533 (www.minvu.cl)¹⁸. Habrá que observar si los incentivos monetarios facilitan la integración y si el trabajo de habilitación social es

18 El Ministerio de Vivienda y Urbanismo entrega asesorías especializadas para guiar y respaldar a las familias que postulan a sus programas para comprar, construir, ampliar o mejorar su casa. Las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) cumplen esta tarea en beneficio de los postulantes al Fondo Solidario de Vivienda I y II. Realizar todas las acciones necesarias para que las familias a las cuales presta sus servicios puedan acceder al subsidio correspondiente a su proyecto de vivienda. Organizar la demanda y desarrollar e implementar el Plan de Habilitación Social. Custodiar los antecedentes que respalden las inscripciones, actualizaciones y pago de subsidios, asegurando su más estricta confidencialidad. Asesorar en la obtención del crédito a las familias que lo requieran. Asegurar la obtención de los aportes de terceros, si los hubiera. Compra de vivienda: Realizar la calificación técnica, tasación y el estudio de títulos correspondiente de la vivienda a adquirir. Verificar que la vivienda cuente con recepción municipal definitiva, de antigüedad no inferior a 2 años, y que su tasación cumpla con lo exigido en el reglamento. Esta exigencia no rige en el caso de adquisición de vivienda nueva. Preparar la promesa de compraventa y el contrato de compraventa. Realizar los trámites necesarios para la inscripción en el Conservador de Bienes Raíces.

Construcción de vivienda: Velar por el correcto desarrollo del proyecto: desde los antecedentes para la postulación, hasta la conclusión y recepción de las obras, inscripción en el Conservador de Bienes Raíces y entrega de las viviendas a las familias. Cuando se trata de proyectos colectivos, obtener la personalidad jurídica del grupo. Obtener el permiso de edificación y demás aprobaciones y/o factibilidades necesarias para la ejecución de las obras y posterior recepción de las mismas. Presentar los proyectos de arquitectura e ingeniería, incluyendo los de loteo, urbanización, materialidad de la vivienda, alternativas de ampliación futura y presupuesto detallado del proyecto. Informar y obtener la aprobación de las familias de los posibles cambios que pueda sufrir el proyecto. Contratar a la empresa constructora que ejecutará las obras. Establecer en el contrato que la empresa constructora deberá aplicar obligatoriamente la metodología de gestión

Menores de 6 años que no asisten a educación parvularia: 16.440 (73%)	No se registran resultados	49%	24%
Niños de -6, mujeres embarazadas o amamantando que en los últimos 3 meses NO retira alimentos: 14.700 (63%)	No se registran resultados	33%	46%
Mujeres entre 25 y 64 años sin PAP al día: 46.000 (40%)	No se registran resultados	30%	30%
Personas de 15 años y más que NO cotizan en Sistema Previsional: 52.000 (10.4%)	No se registran resultados	Sin información	26%
Adultos mayores de 18 años sin enseñanza básica y media completa: 18-24 años (8,6%): 43.000 con enseñanza media incompleta 25-55 (40%) 200.000 personas con enseñanza básica y media incompleta 55 y más (12%), 60.000 con enseñanza básica y media incompleta 243.000 personas a nivelar	15.795 personas (6,5%)	28.674 personas (11,8%)	Los años cursados aumentan pero la condición estructural se mantiene: 18-24 años: 10 años de estudio, con enseñanza media incompleta 25-55: 7,5 años de estudio, personas con enseñanza básica y media incompleta 55 y más: 4,3 años de estudio, con enseñanza básica y media incompleta
3 Movilización de recursos que trascienden la oferta programática			
No hay información	Familias movilizan recursos externos	264 proyectos complementarios (1 por comunidad).	338 (1/2 por comunidad)
No hay información			

4 Fortalecimiento organización comunitaria			
Participación de beneficiarios en organizaciones comunitarias en porcentaje: JV: 74%	Participación de beneficiarios en organizaciones comunitarias en porcentaje: JV: 74%	No hay información	
JV: 71%	Deportivas: 60%		
Religioso: 50,4%	Religioso: 52%		
Comité Allegados: 34,5%	Comité Mujeres: 32%		
Org. Mujeres: 27,5%	Org. productivas: 22%		
Org. productivas: 13,7%	Org. religiosa: 25%		
Org. religiosa: 25% (Asesorías para el Desarrollo: 2006)	(Asesorías para el Desarrollo: 2006)		
Existencia antes del Programa en los asentamientos	Existencia después del Programa en los asentamientos	No hay información	
Sede comunitaria: 69%	Sede comunitaria: 73%		
Plaza: 16,1%	Plaza: 38,5%		
Espacio deportivo: 2,4%	Espacio deportivo: 48%		
Junta de Vecinos: 36%	Junta de Vecinos: 86%		
Línea de base de 1996	Resultados efectivos 1996-2001	Resultado efectivos 2001- 2006	Datos nacionales 2006 para el 1º quintil
243.000 personas a nivelar estudios	15.795 personas (6,5%)	28.674 personas (11,8%)	No hay información
	912 cursos, 15.746 beneficiados	1.255 cursos y 23.481 beneficiados	
Tasa de desocupación: 19,4%	Tasa de desocupación: sin información	Tasa de desocupación: sin información	14%
	4,6	No hay información	4,7
Tasa de dependencia: 4 por ocupado	No hay información	\$ 604 pesos (USD 1,3) o \$ 140.000 de diciembre 2006 (USD 274)	Ingreso promedio por hora de ocupación principal por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar:\$ 527pesos de diciembre 2006 USD 1 o \$136.000 mensuales, USD 266.
Fuente: Elaboración propia a partir de Casen 1998, Evaluación de la participación 2003, Evaluación de impacto 2005, Evaluación intermedia Programa Un Barrio para mi Familia 2004, Encuesta Casen 2006.			

Bibliografía

- Amadeo E. y Novakosky I. (1996). "Social Exclusion and the Institutionalization of the Social Policy", *Annual World Bank Conference on development in Latin America and the Caribbean, 1996: Poverty and inequality*; ed. Sharid Javed Burki, Washington D.C. WB, 1998.
- Arriagada Camilo y Rodríguez Jorge (2003). "Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política" Serie *Población y Desarrollo*, Documento 47. CEPAL, Santiago.
- Brain Isabel et. al (2007). *Integración social urbana en la nueva política habitacional*, Documento de trabajo N° 7, Dirección de Asuntos Públicos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Cepal Chile (2007). *Cohesión Social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, LC/G.2335, Santiago.
- (2007). *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. Sojo y Uthoff (eds). Santiago: CEPAL.
- Martini E. y Sequi R. (1997 8va ed. (1988)). *Il lavoro nella comunità*, Roma: Nis.
- Mideplan Chile (1998). *Encuesta Socio Económica Casen, 1996*. Santiago: Mideplan.
- (2007). *Evaluación Ex-post Programa Chile Barrio*. Santiago: Mideplan.
- Minvu - U. de Chile (1997). *Catastro de Campamentos y Asentamientos Irregulares, Informe Final*, tomo n°1, Santiago: MINVU – U. de Chile.
- Minvu (2007). *Programa Vivo mi Barrio*, documentos no publicados.
- Mitlin D. y Thompson J. (1995). "Strengthening civil society or reinforcing the status quo?", en *Environment and Urbanization*, vol n°7, n°1.
- Muras Marta (2005). "Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales", documento de trabajo, *Reunión de Expertos*. Santiago: CEPAL.
- Santibáñez Claudio (2006). *Pobreza y Desigualdad en Chile: Antecedentes para la construcción de un sistema de protección social*. Santiago: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Siclari, Paola (2003). *La Participación del Programa Chile-Barrio: evaluación en curso y propuestas de mejoramiento*, Cuaderno de Trabajo N° 113. Quito: PGU UN.
- Sojo Ana y Uthoff Andras ed. (2007). *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. Santiago: CEPAL.
- Tosi A.(1984). "Piano e Bisogni: due tradizioni di analisi" en *Archivio di Studi urbani e territoriali*. N°21, pp.29-54.
- (1994). *Abitanti: Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Boloña, Il Mulino.

Páginas Web consultadas

- www.proteccionsocial.cl
www.minvu.cl
www.cepal.org
www.fosis.cl
www.dipres.cl

IV.
**Transporte masivo y
movilidad urbana**

El derecho a la vida en la movilidad urbana y el espacio público en América Latina: la necesidad de un reequilibrio entre los subsistemas motorizado y no motorizado

Ricardo Montezuma*

Resumen

A los actores no motorizados, peatones, ciclistas y discapacitados son, en las ciudades de América Latina, a quienes más se les vulneran sus derechos en la movilidad urbana y espacio público. Al respecto existe una situación común de fragilidad en los países latinoamericanos, la cual se traduce en condiciones de seguridad vial muy limitadas para más de la tercera parte de la población urbana, que se moviliza cotidianamente de forma no motorizada.

El presente trabajo abordará el asunto en cuestión haciendo, inicialmente, una aproximación al sector mayoritario de la población urbana que utiliza el subsistema motorizado, con el fin de mostrar por qué la intervención sobre este sector aún es insuficiente. Luego, se profundizará en el desequilibrio existente entre dicho sector y el no motorizado y se buscará la génesis del mismo. Finalmente, se considerará lo peatonal como condición específica de este entramado.

Palabras clave: vialidad, vehículos motorizados, vehículos no motorizados, peatón, movilidad, espacio público.

* Director de la Fundación Ciudad Humana, Bogotá. Colombia. Profesor titular Universidad Nacional de Colombia. Master y Doctor Ph.D. en Urbanismo y Ordenamiento de la Escuela Nacional de Puentes y Caminos en París, de la cual ha sido profesor.

Introducción

A los actores no motorizados, peatones, ciclistas y discapacitados son, en las ciudades de América Latina, a quienes más se les vulneran sus derechos en la movilidad urbana y espacio público. Si bien al respecto el panorama es muy diverso entre el Cono sur, el Área andina y Centroamérica, existen elementos comunes entre estas regiones, los cuales se resumen en un estado muy precario, casi de olvido, en términos de legislación, infraestructura, gestión, educación y protección. Esta situación de fragilidad se traduce en condiciones de seguridad vial muy limitadas para más de la tercera parte de la población urbana, la cual se moviliza cotidianamente de forma no motorizada. Esta población es la principal víctima de la inseguridad vial en Latinoamérica. En efecto, en casi todas las ciudades de la región, la mayor parte de las víctimas en accidentes de tránsito son peatones y ciclistas (Jacoby et al, 2005). De esta manera se vulnera uno de los derechos fundamentales: el derecho a la vida. En este sentido, la movilidad no motorizada y el espacio público están relacionados con el derecho a la vida más de lo que muchos ciudadanos se pueden imaginar, además de involucrar la protección del medio ambiente, la salud pública, los hábitos de vida saludables, la sociabilidad y la sostenibilidad urbana, entre otros.

Las legislaciones con respecto a los actores de la movilidad no motorizada en la mayor parte de países es muy limitada, incluso en muchos códigos de tránsito los peatones no son considerados. Los ciclistas son, ante todo, objeto de medidas impositivas o restrictivas que van en contra de una política de fomento de este medio de movilidad¹. Es muy común que en términos jurídicos se trate a la bicicleta de manera contradictoria: para las obligaciones es un vehículo, como la motocicleta e incluso el automóvil, y para los derechos no lo es; debe cumplir normas generales y específicas de tránsito, pero al mismo tiempo no puede disponer de un carril completo de circulación. En países donde se ha avanzado en materia jurídica y de infraestructura con respecto a lo no motorizado, como por ejemplo Colombia o Chile, el funcionamiento y las dificultades de los peatones y ciclistas no reflejan realmente dicho progreso.

1 Uso obligatorio del casco, de licencia e incluso matrícula y placa para la bicicleta.

La infraestructura peatonal y ciclovia, cuando existe, es insuficiente y por lo general se encuentra en mal estado o lo que es peor es invadida permanentemente por vendedores ambulantes y automóviles, entre otros. Incluso en las pocas ciudades que han aportado grandes mejoras, como es el caso de Bogotá (Colombia), la situación es muy compleja y paradójica (Montezuma, 2005). Por una parte se han logrado avances significativos en aspectos estructurales como educación y cultura ciudadana, reducción de la accidentalidad vial y mejoramiento del espacio público, entre otros; pero por otra los peatones y ciclistas tienen grandes dificultades para cruzar muchas calles o avenidas y siguen siendo las víctimas fatales más numerosas de los accidentes de tránsito. Las condiciones de vulnerabilidad y riesgo de los precedentes usuarios del espacio público son muy altas, sobre todo en las esquinas o intersección viales puesto que éstas han sido intervenidas, en gran parte, dando prioridad al subsistema motorizado²—sobre todo a favor del automóvil— y en detrimento del no motorizado. Esta condición de predominio del auto sobre todos los integrantes del sistema de movilidad urbana es una constante en la mayor parte de las ciudades del mundo en desarrollo e incluso desarrolladas (U.S. Department of Transportation, 2004). Por ejemplo, en Europa, en general, o Francia, en particular, donde el auto es minoritario, se está configurado un tipo específico de espacio urbano que prioriza al vehículo motorizado individual (Dupuy, 1995a y 1995b).

De hecho muchas de las mejoras realizadas recientemente, en varias ciudades de América Latina,³ en los subsistemas no motorizados (recuperación de espacio público, infraestructura peatonal, ciclovia y campañas educativas de cultura ciudadana) han perdido fuerza, continuidad o efectividad al sobreponerse al subsistema motorizado (calles, vías arterias, avenidas y autopistas). Esto es, en gran parte, el resultado de acciones incompletas en la interacción entre subsistemas. En efecto, dichas acciones se

2 Consideramos que el sistema de movilidad urbano está compuesto por dos subsistemas motorizado y no motorizado. El primero está compuesto principalmente por modos individuales y colectivos-públicos y privado tanto para el transporte de pasajeros o mercancías. El segundo está compuesto por modos de tracción humana peatonal, Ciclovia y discapacitados.

3 Existen varias realizaciones recientes tanto para peatones como para usuarios de la bicicleta en Bogotá, México DF, Lima o Santiago entre otras ciudades.

centraron en intervenir los espacios peatonales o cicloviales (aceras, alamedas, parques, plazas, etc.) como entidades aisladas y no como elementos continuos dentro de un subsistema⁴. Por lo anterior, su sobreposición al subsistema motorizado de cebras, cruces, pasos, sendas, puentes semaforización, etc, fue insuficiente. En este sentido, para generar un verdadero equilibrio entre los dos subsistemas es necesario ir más allá de los componentes aislados del espacio público peatonal: se debe generar su articulación y continuidad y para esto es indispensable intervenir sustancialmente el subsistema motorizado, ante todo el automóvil. Esto quiere decir reducir la velocidad de éste en las intersecciones para favorecer a los actores más vulnerables, los no motorizados.

Insuficiente intervención sobre el subsistema motorizado.

Intervenir el subsistema motorizado quiere decir integrar a éste elementos de infraestructura que permitan disminuir velocidad y sobre todo una sobreposición segura de la circulación peatonal y ciclovial. Esta infraestructura no está relacionada únicamente con túneles o puentes peatonales, que son el último recurso del diseño urbano para proteger la vida de los transeúntes. (U.S. Department of Transportation 2004c). Lo que se

4 El concepto de espacio público urbano en Bogotá ha sido reducido al de espacio peatonal, ya que la reflexión y la acción urbanística al respecto se han limitado exclusivamente a éste. En efecto, este concepto se ha relacionado preferiblemente con las actividades humanas de circular o permanecer, las cuales se realizan en las andenes, calles peatonales y plazas, olvidando que también se llevan a cabo mediante otros modos de transporte (automóviles, motocicletas, bicicletas, etc.). Es necesario tener en cuenta que las vías y estacionamientos vehiculares también son espacio público de recorrido y permanencia. Por este motivo, el modo de transporte utilizado no debería ser un criterio para excluir ciertas infraestructuras de la noción de espacio público, ya que las calzadas de las calles, avenidas y autopistas urbanas son tan espacio público para la movilidad como los andenes, alamedas, plazas, etc. Esta exclusión de la noción de espacio público ha traído resultados nefastos puesto que ha polarizado la acción y reflexión en disciplinas aisladas. Por un lado, se ha dejado a la arquitectura lo concerniente al espacio peatonal y, por otro, el espacio vehicular ha quedado como dominio de la ingeniería vial y de transporte. No obstante, se debería considerar que el espacio público es uno solo. Para reflexionar al respecto vale la pena preguntarse ¿qué disciplina debe tratar lo relacionado con el trazado de una cebrada o de un paso peatonal? La respuesta es muy sencilla: este tipo de intervenciones requieren de interdisciplinariedad entre la arquitectura, ingeniería, urbanismo y diseño urbano entre otras.

requiere para la integración de los subsistemas motorizado y no motorizado son elementos sencillos como cebras, señales verticales, reductores de velocidad, semáforos peatonales o simplemente un tiempo apropiado en los semáforos para que las personas que se movilizan a pie puedan cruzar una intersección. Además de lo anterior, es indispensable difundir y hacer cumplir las normas sobre la prelación que tienen los peatones sobre los automotores en la mayor parte de las intersecciones. Esto es significativo puesto que los peatones ignoran que ellos también tienen derechos y prioridad en muchos cruces. Este desconocimiento los deja completamente desprotegidos ante los automovilistas, quienes en su mayoría se imponen de forma agresiva sobre los transeúntes⁵. Esta tendencia agresora por parte del tránsito automotor, es lo que ha llevado al desarrollo, en el mundo entero, del concepto de “pacificación del tránsito” o “tráfico calmado” (Department of Transportation, 2004c). Esta iniciativa busca por distintos medios la disminución de la velocidad de los autos. Para lograrlo, uno de los recursos más frecuentes del “tráfico calmado” es la interposición al automóvil con elementos físicos (andenes continuos o pompeyanos, reductores, chicanas, etc.) que lo obliguen a transitar lentamente en ciertos lugares de afluencia peatonal.

Desequilibrio entre los subsistemas motorizados y no motorizados

Durante muchos años se ha mantenido un desequilibrio considerable entre los subsistemas que se refleja en la forma como la normativa, la política pública, el diseño vial, las representaciones de ciudadanos y los técnicos priorizan la fluidez del tráfico vehicular motorizado sobre la seguridad peatonal y ciclovial. Este desbalance es el resultado de múltiples causas relacionadas con la prelación que se concede a los vehículos motorizados

5 Son muchas las calles de la ciudad donde es casi imposible cruzar en las esquinas, puesto que los automovilistas no respetan la prelación que tiene el peatón. Incluso en las intersecciones semaforizadas, cuando la luz verde da el paso a peatones y autos, para los primeros es casi imposible cruzar puesto que el cruce a la derecha de los autos se los impide. Esto hace que los lugares supuestamente más seguros para cruzar que son en teoría las cebras, en muchos casos sean unos de los más peligrosos.

en la planeación, construcción, operación y control de la movilidad en su conjunto. Lo anterior quiere decir que lo peatonal no es objeto de la misma atención y responsabilidad con la que se asume la circulación motorizada. Ésta es tradicionalmente abordada de forma prioritaria desde muchas instancias público-privadas, técnico-políticas, administrativas, financieras y legales con el objetivo principal de garantizar su fluidez, progresión y agilidad. La persecución de estas metas se traduce en una infraestructura y operación que otorgan la preferencia a la velocidad de los automotores en detrimento de las condiciones básicas de seguridad para los peatones.

El desequilibrio entre lo motorizado y lo no motorizado tiene profundas raíces en aspectos estructurales tanto en términos técnicos, políticos y de experticia, como de imaginarios y representaciones de la mayor parte de los actores involucrados. En efecto, lo peatonal y ciclovial no se tiene en cuenta en los espacios administrativos y profesionales con la misma atención y prioridad con que la se trata lo motorizado y, lo que es peor, la mayor parte de los ciudadanos son poco concientes del olvido al que están sometidos y, por ende, del riesgo al que son expuestos.

Una de las múltiples causas del desbalance entre los subsistemas motorizado y no motorizado se puede encontrar en la capacitación de los profesionales. Éstos son preparados principalmente para agilizar el tránsito vehicular sin tener necesariamente en cuenta lo peatonal y ciclovial. En síntesis, la ingeniería vial poco involucra la circulación y seguridad de los peatones y ciclistas dentro de los planes de estudio universitarios ni en los proyectos de infraestructura, gestión y circulación vehicular. Por lo anterior, la yuxta y sobreposición entre los sistemas motorizado y no motorizado se hace con desventaja para este último. Las falencias estructurales con respecto a lo peatonal, que se encuentran en la preparación de los responsables del tema vial, se amplifica considerablemente por la prioridad que le asignan al automóvil los actores técnicos y políticos, quienes, además, son, en su mayoría, usuarios de los medios motorizados, lo que hace que sus preocupaciones y decisiones estén mucho más relacionadas con las de los automovilistas que con las de los peatones.

Conclusión

Lo peatonal y los derechos fundamentales

Las buenas intenciones de los códigos, decretos y proyectos de infraestructura que buscan priorizar y garantizar el mínimo de seguridad para los actores no motorizados, han perdido fuerza por el desconocimiento y falta de voluntad de los ingenieros viales para reducir la primacía y velocidad de los autos; pero sobre todo por el desinterés de quienes toman las decisiones políticas y técnicas. Ellos reproducen y profundizan con sus acciones los imaginarios y representaciones sociales asociadas a los vehículos motorizados como paradigma preponderante de desarrollo urbano, social y económico. Lo anterior se amplifica de una forma masiva por parte de los medios de comunicación que, además, presentan a la sociedad patrones de consumo en los cuales el automóvil es uno de los bienes más preciados. Bajo este contexto, el olvido de los peatones y ciclistas en América Latina responde, en gran parte, a una visión tercer mundista donde “el de a pie” o el que va en bicicleta representarían a seres inferiores comparados al automovilista, quien sería un ser superior y prioritario. Estamos, en últimas, ante un tema crucial de la vida urbana que va más allá de lo no motorizado y que guarda relación directa con los derechos fundamentales como el derecho a la movilidad, a la ciudad y a la vida que tenemos todos los ciudadanos.

Bibliografía

- Dupuy, Gabriel (1995a). *Les territoires de l'automobile*. Paris: Anthropos.
- _____ (1995b). *L'auto et la ville*. Paris: Dominos – Flammarion.
- Jacoby, Enrique et al. (2005). “Transportation, Urban Development, and Public Safety in Latin America: Their Importance to Public Health and an Active lifestyle” *Nutrition and an Active Life: From knowledge to Action*. No 612. Washington D.C: PAHO
- Montezuma, Ricardo (2005). “La transformación de Bogotá y la situación de los peatones”. *Movilidad Sustentable*. Año 1, No. 1. México D.F.: Centro de transporte sustentable, 26-29 pp.
- U.S. Department of Transportation – Federal Highway Administration – Pedestrian and Bicycle Safety (2004). *A review of Pedestrian Safety Research in the United States and Abroad*. McLean.
- _____ (2004b). “Pedestrian Overpasses and Underpasses” en U.S. Department of Transportation – Federal Highway Administration – Pedestrian and Bicycle Safety *A review of Pedestrian Safety Research in the United States and Abroad*. McLean.
- _____ (2004c). “Traffic Calming” en U.S. Department of Transportation – Federal Highway Administration – Pedestrian and Bicycle Safety *A review of Pedestrian Safety Research in the United States and Abroad*. McLean.

Metodología para estimar y monitorear reducciones de gases efecto invernadero en sistemas de transporte masivo urbano en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto

Camilo Rojas García*

Resumen

El transporte emite el 25 % de los gases efecto invernadero –GEI a nivel global, y crecen a una tasa anual del 3.2% en países en desarrollo.

La Corporación Andina de Fomento (CAF), consciente de ello y enmarcado dentro de su misión de desarrollo sostenible e integración regional, desarrolló una metodología para calcular y monitorear las reducciones de GEI de sistemas de Transito Rápido de Buses (BRT) en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto –MDL.

Este desarrollo se hizo con la cooperación de Transmilenio S.A. y el apoyo técnico de Grütter Jürg, Beratung/Consulting, desarrollador del método, bajo un contrato de consultoría con CAF.

La metodología premia aspectos como la reorganización general del transporte, el aumento del factor de ocupación de buses y reconoce emisiones ligadas al ciclo de vida de materiales usados en la construcción de la infraestructura, y de ahorros de combustibles fósiles.

Como aplicación de esto, los proyectos Transmilenio Fases II a IV, Mio de Cali y Megabus de Pereira, en Colombia, optaron al MDL. Transmilenio ya generó las primeras Reducciones de Emisiones Certificadas (CERs) y se espera que al menos cinco proyectos en Latinoamérica hagan uso de esta herramienta.

Palabras clave: Kyoto, MDL, BRT, GEI, carbono, cambio climático, transporte, emisiones, CER.

* Coordinador Técnico de PLAC+e de la CAF.

Introducción

La creciente demanda de movilidad en las grandes ciudades del mundo, es el gran desafío de gobiernos, planificadores urbanos, desarrolladores de tecnología y agentes privados. El aumento de la concentración de población en las grandes ciudades de países en desarrollo, con el uso de medios de transporte tradicionales, implicarán un crecimiento de más del 3.2% anual de emisiones de CO₂ en los próximos años con una proyección de que se duplique para el 2025.

La disminución de emisiones de gases efecto invernadero –GEI, causantes del calentamiento global, busca mitigar este fenómeno, sin impedir el crecimiento económico. Ese es el gran reto de sectores como el del transporte que emite cerca del 25 % o más de los GEI a nivel global, lo cual a su vez lo posiciona como un sector con gran potencial en el mercado del carbono.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), fue un paso concreto ante las conclusiones de la Cumbre de la Tierra, realizada en Río de Janeiro. Por su parte, en diciembre de 1997, 159 países signatarios de la Convención adoptaron el Protocolo de Kyoto, el cual es un acuerdo autónomo vinculado a la Convención. Éste establece límites a las emisiones de GEI a 36 países industrializados y naciones con economías en transición, de los 175 que lo han firmado. El 16 de febrero de 2005 con la ratificación de Rusia, el Protocolo de Kyoto entró en vigor, con lo cual los países Anexo I¹ asumen sus obligaciones de reducciones de GEI, con leyes nacionales vinculantes.

De acuerdo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, son gases de efecto invernadero: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O); hidrofluorocarbonos (HFCs), perfluorocarbonos (PFCs) y hexafluoruro de azufre (SF₆). De estas emisiones, el CO₂ es el gas más abundante debido al alto consumo de combustibles fósiles.

1 Los países con compromisos de reducción de emisiones son denominados Partes Anexo I, según la nomenclatura de la Convención de Cambio Climático.

Para lograr el cumplimiento de los compromisos², el Protocolo de Kyoto definió tres mecanismos de flexibilidad: dos por proyectos que son el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL por sus siglas en español o CDM por sus siglas en inglés) e Implementación Conjunta (IC por sus siglas en español o JI por sus siglas en inglés) y el tercero de mercado de emisiones o cuotas permisibles de emisión entre los países Anexo I.

Estos mecanismos son complementarios para el logro de las reducciones fijadas. El primero, MDL, permite a los países en vías de desarrollo³, en particular los de Latinoamérica, llevar a cabo proyectos que reduzcan GEI y generar ingresos adicionales por la venta del producto derivado de ello, denominado CERs (Certified Emissions Reductions, o REC por sus siglas en español).

Los otros dos mecanismos de flexibilidad permiten: el IC, desarrollar proyectos que reduzcan GEI entre los países Anexo I y los países con economía en transición y el otro, el intercambio de permisos de emisión entre los países del Anexo I.

Las reducciones de emisiones deben ser verificadas y certificadas por Naciones Unidas y cumplir un ciclo de proyecto establecido en la regulación internacional (Clean Development Mechanism, 2007d), para lograr los CERs y poder ser vendidos a los países que tienen obligaciones de reducción. El CER como tal es un bien que se vende a futuro vía contratos y sus ingresos se pueden recibir en la etapa preoperativa y/u operativa del proyecto. Las transacciones son individuales y aún no se ha consolidado un mercado de contado⁴.

El ciclo de proyecto MDL son etapas progresivas establecidas por Naciones Unidas, donde el objeto principal de evaluación es el Documento de Diseño de Proyecto (Clean Development Mechanism, 2007b). Para ello es indispensable formular el proyecto con una metodología aprobada por Naciones Unidas, o proponiendo una, de manera previa. Los riesgos del pro-

2 Los países industrializados se han comprometido a reducir sus emisiones en el período 2008-2012 en un promedio de 5,2% por debajo de sus niveles de emisión en 1990.

3 Las economías en desarrollo son considerados países sin compromisos de reducción de emisiones y denominados Partes No Anexo I, en la nomenclatura de la Convención de Cambio Climático.

4 Esto debido fundamentalmente a que aun se encuentra en desarrollo el Sistema Internacional de Transacciones (International Transaction Log).

yecto van disminuyendo en la medida que avanza el proyecto, y una vez llega a registro, si el proyecto está operando, está en capacidad de generar CERs.

En el caso del sector Transporte solo hasta el 2006 hubo una metodología aprobada para proyectos de escala completa, a pesar de haber tenido por lo menos diez propuestas previas desde años anteriores.

Metodologías del MDL

Una de las condiciones más importantes para que un proyecto pueda generar CERs es la disponibilidad de una Metodología de línea base y monitoreo aprobadas por la Junta Ejecutiva del MDL – EB. Sin ella, no es posible calcular las reducciones de emisiones, ni monitorearlas.

Las metodologías para este tipo de usos tienen tres partes: i) la relacionada con el escenario de línea base y de proyecto, que sirve para calcular las reducciones de emisiones, ii) la requerida para probar que el proyecto es adicional, o sea que de no hacerse, el escenario de línea base generaría más GEI y iii) la del plan de monitoreo y verificación, que se empleará para monitorear y verificar las reducciones de GEI.

Metodología AM0031 y descripción general

La metodología, AM0031 “Baseline Methodology for Bus Rapid Transit Projects” (Clean Development Mechanism, 2007c), fue aprobada para sistemas de tránsito rápido de buses-BRT (por sus siglas en inglés). Este es un sistema de transporte masivo urbano, consta de buses de gran y mediana capacidad, rutas troncales (vías dedicadas), pretroncales, y alimentadoras, estaciones fijas, un despacho central para controlar y optimizar el servicio, y un sistema de recaudo organizado. De esta manera se logra la prestación de un servicio confiable, confortable, y costo efectivo. Los BRTs, emulan las características de un sistema de tránsito basado en rieles, pero con una inversión varias veces menor. Un sistema BRT, reduce emisiones de GEI: i) Mejorando la eficiencia a través de nuevos y más grandes buses, ii) Movilizando pasajeros que pasan de usar otros modos

de transporte menos eficientes, hacia uno más eficiente, iii) Mejorando el factor de carga o grado de ocupación, a través del manejo organizado del despacho centralizado de buses y iv) Potencialmente con sustitución de combustibles con emisiones más bajas de GEI.

Los nuevos buses del sistema BRT, transportan mayoritariamente pasajeros que en ausencia del proyecto BRT, habrían utilizado sistemas de transporte público convencional, u otros modos de transporte, tales como carros particulares o taxis, menos eficientes.

Se requiere que haya una reducción de la oferta o retiro parcial de parque convencional de buses, ya sea a través de la chatarrización o de instrumentos de regulación o de mercado. La reducción de oferta de buses es un aspecto central de la metodología, pero por supuesto, no es el instrumento para lograr ese objetivo.

Determinación del escenario de la línea base: Se logra en dos pasos. El primero es analizar todas las opciones disponibles del participante del proyecto para prestar el servicio público de transporte. Esto incluye, considerar las políticas, los cambios tecnológicos y las prácticas usuales del sector, así como cualquier otro escenario de transporte masivo urbano que pueda ser aplicado. El segundo paso es identificar el escenario de línea base, basado en la herramienta de adicionalidad aprobada por el EB. Esta herramienta identifica las potenciales alternativas y las valora. El escenario de línea base seleccionado, es uno en el cual, el BAU (Business As Usual) es el escenario más probable. El escenario de línea base para el proyecto, el cual es elegible para usar esta metodología, es la continuación del sistema de transporte público vigente, en ausencia del BRT, considerando políticas sectoriales, cambios tecnológicos, y prácticas usuales, por lo menos hasta el final del periodo de acreditación.

Demostración de adicionalidad: Para demostrar la adicionalidad de un proyecto que use esta Metodología, debe utilizarse el “tool for the demonstration an assesment of adicionality”⁵.

Calculo de emisiones de la línea base: A través de la prueba de adicionalidad se debe concluir que la línea base es la existencia y permanencia del sistema de transporte masivo vigente, considerando cambios tecnoló-

⁵ Methodologies for CSN projects (2007c).

gicos, y otros debidos al impacto de las políticas del sector, durante el periodo de acreditación. El indicador emisiones por pasajero-viaje por modo de transporte, es empleado para medir la eficiencia del sistema de transporte vigente (buses, carros particulares, taxis, motocicletas, y transporte no-motorizado). Las emisiones de la línea base, son calculadas, determinando un factor de emisión de línea base por pasajero transportado en cada modo de transporte identificado (buses, carros particulares, taxis, y motocicletas) multiplicados por la cantidad de pasajeros transportados por el proyecto, que en ausencia del mismo hubieran utilizado el mismo modo de transporte. El cálculo del factor de emisión, puede ser hecho a través del consumo total de combustible, por vehículo y por categoría, basado en estudios sectoriales, o determinando la eficiencia del combustible por kilómetro, y los pasajeros-kilómetro, por cada categoría de vehículo identificado. Las emisiones de línea base, consideran las políticas, las regulaciones, y los desarrollos tecnológicos que afectarán luego las emisiones durante la vida útil del proyecto. La metodología considera los viajes que hubieran sido hechos, en ausencia del proyecto, por transporte público, vehículos particulares, taxis, motocicletas, transporte no-motorizado, o que no se hubieran realizado (tráfico inducido o demanda suprimida); y todo a través de encuestas a los pasajeros de los BRT.

Emisiones del proyecto: Son determinadas, por la totalidad del combustible utilizado por el proyecto. Las emisiones generadas por los pasajeros que hubieran utilizado transporte no motorizado, o las emisiones del tráfico inducido (viajes adicionales) también son incluidas.

Fugas: Se refieren a las emisiones generadas de manera indirecta por el proyecto fuera de la frontera. Estas emisiones incluyen: cambios en las tasas de ocupación del transporte público remanente, emisiones aguas arriba (upstream) del material de construcción de las vías, de la chatarrización (si se realiza) y del pozo al tanque (well-to-tank) de los combustibles, y emisiones generadas por la reducción de la congestión de las vías remanentes, incluyendo el efecto de rebote, como también las emisiones por el cambio de la velocidad promedio de los carros.

Finalmente la reducción total de emisiones, se calcula como la diferencia entre las emisiones de línea base y del proyecto, menos las emisiones de fuga que pueden ser positivas o negativas

Aproximación a la metodología AM0031

Basados en la descripción anterior se busca en las siguientes secciones profundizar en la metodología, sin pretender ser exhaustivos, dado a que la referencia completa se encuentra en el pie de página número 5.

Aplicabilidad: La metodología es aplicable a actividades de proyecto, que reduzcan emisiones a través de la operación de BRTs, incluso a extensiones, ya sea en la adición de nuevas rutas o líneas. Para aplicar AM0031 se requiere que se cumplan todas y cada una de las siguientes condiciones: i) Que el proyecto, tenga un plan claro de cómo reducir la oferta de transporte público, ya sea a través de chatarrización, restricciones, instrumentos económicos u otros medios equivalentes; oferta que será reemplazada por el sistema BRT, ii) Que las regulaciones locales no restrinjan el establecimiento o la expansión de un sistema BRT, iii) Que el combustible usado tanto en la línea base como en el proyecto sea gasolina, diesel, gas natural comprimido, ó gas licuado de petróleo. Se permite hasta un 3% de aditivos. Si en la línea base o el proyecto se usan biocombustibles, no es aplicable a la metodología.⁶ iv) Que el sistema BRT y otras opciones de transporte público de la línea base sean transporte de carretera (road-based). Se excluyen expresamente sistemas de transporte por rieles, agua o aéreo, v) Que el sistema BRT reemplace total o parcialmente el sistema de transporte público tradicional en una ciudad. La metodología no puede ser usada para sistemas BRT en áreas donde el transporte público no esté disponible y vi) La metodología es aplicable, si el análisis de alternativas posibles da como resultado la continuación del sistema de transporte público vigente, como el escenario que representa, razonablemente, las emisiones antropogénicas de las fuentes de GEI, que hubieran ocurrido, en ausencia de la actividad de proyecto propuesto.

Frontera o límites del entorno: Es necesario determinar la frontera del proyecto, con base en la cual se van a identificar y estimar las emisiones de las fugas del proyecto. Para este caso la frontera está definida, por los pasajeros-viajes hechos en el BRT, que es parte del sector de transporte

⁶ Se pueden proponer cambios a la metodología. A la fecha de escribir este paper no hay metodologías aprobadas por el EB para biocombustibles, excepto aquel que proviene de aceites vegetales usados.

público o privado de carretera, en la ciudad donde el proyecto se realiza. El transporte aéreo, de barco, y de rieles, así como el de mercancía no está incluido. El límite físico está determinado por el BRT o el sistema de transporte público de pasajeros.

Escenario de Línea base: Para determinar el escenario de línea base, se deben analizar todas las opciones disponibles por el participante del proyecto. Estas incluyen el BAU, considerando las políticas sectoriales, los cambios tecnológicos, y las prácticas usuales, el escenario de proyecto, y cualquier otro escenario, incluido un sistema de transporte masivo urbano sobre rieles que pueda ser aplicable en esta etapa del análisis. En general las alternativas incluidas pueden ser: i) Continuación del sistema de transporte de carretera actual, ii) El proyecto propuesto (BRT) no implementado como una actividad de proyecto MDL, iii) Sistemas de transporte sobre rieles, y iv) Reorganización del sistema de transporte.

Para la determinación del escenario de línea base, se debe usar el *tool for the demonstration an assesment of adicionality* más reciente aprobado por el EB. El único escenario de línea base elegible para utilizar esta metodología, es aquel en donde el sistema de transporte público vigente continúa, considerando las políticas sectoriales, los cambios tecnológicos, y las prácticas usuales hasta el final del período de acreditación.

En ausencia del proyecto la continuación del sistema de transporte vigente, implica, que las emisiones por pasajero-viaje, solo podrían cambiar debido a políticas o cambios tecnológicos. Ambos aspectos, son incorporados en el cálculo de las emisiones de la línea base. Los siguientes son los pasos para determinar los aspectos analíticos importantes del escenario de línea base: i) Determinar la frontera de proyecto, para la identificación y la valoración de las fugas, ii) Identificar las emisiones por pasajero-viaje transportado en el sistema de transporte vigente, iii) Identificar las políticas y regulaciones de orden nacional, regional y local, que puedan afectar en un futuro las emisiones de transporte e incorporarlas en la línea base y iv) Identificar los factores tecnológicos que afectarán las emisiones de transporte en el futuro e incorporarlas en la línea base.

Adicionalidad: Como se menciono antes, se debe utilizar la prueba de adicionalidad vigente aprobada por el EB. En la identificación de alternativas, se debe considerar como mínimo la continuación del sistema de

transporte vigente y el sistema BRT propuesto. Se debe utilizar el análisis de inversión cuando el BRT sea financiado completamente por el sector privado o cuando el componente de financiación pública, sea totalmente repagado en términos comerciales a través de las tarifas.

Cuando se utilice el análisis de barreras se puede invocar las siguientes, según sea el caso: i) Barreras a la inversión o al financiamiento debido a la restricción de recursos públicos priorizados hacia la inversión en temas de salud, educación o bienestar social, ii) Barreras de prácticas prevalecientes si el proyecto es el primero de su clase en la región o en el país, iii) Resistencia al cambio por parte de los actuales operadores de transporte, y resistencia para cambiar de un sistema informal de transporte a otro formal, iv) Resistencia o riesgo político para implementar de manera continua los proyectos de transporte, los cuales normalmente se realizan en fases y están expuestos a cambios de gobierno, de políticas, y de administraciones y v) Barreras tecnológicas o de organización, por ejemplo si se introducen buses con nuevas tecnologías o nuevos combustibles, o incluso nuevos sistemas de transporte que requieran un sofisticado manejo que no está disponible en el sistema de transporte vigente.

Emisiones de línea Base: El cálculo de emisiones está basado en un factor de emisión o emisiones de GEI por pasajero transportado por el numero de pasajeros transportados.

Las emisiones por pasajero transportado y por categoría de vehículo, luego son afectadas por un factor de mejora tecnológica, cambios en los parámetros de la línea base durante la operación del proyecto, y políticas y /o regulaciones sectoriales.

Dado que las emisiones por pasajero y la cantidad de pasajeros varían según el tipo de vehículo y de combustible usado por el vehículo, conviene identificar las categorías de vehículos previamente.

Las categorías se pueden basar en criterios, tales como aquellas que tengan las más altas emisiones por pasajero transportado, aquellas donde haya información confiable de factores de carga y de consumo de combustible, aquellas que sean relevantes para el proyecto BRT. Las categorías deben distinguirse por tipo de combustible y se incluyen si por lo menos el 10% de los vehículos pertenecen a determinada categoría por uso de combustible. Si se usan vehículos eléctricos, las emisiones deben calcu-

larse utilizando los factores de emisión de la red, conforme a la metodología aprobada por el EB. Cuando se trate de la extensión de sistemas que estén operando, éstas no deben ser incluidas como una categoría de vehículo, dado que es una parte adicional, y no reemplaza ni compite con lo ya implementado. Basado en lo anterior, las siguientes podrían ser las categorías de vehículos más importantes, por tipo de combustible: i) Buses diferenciados por tamaño (grande, mediano y pequeño), ii) Vehículos particulares, iii) Taxis y iv) Motos.

Una vez determinadas las categorías, las emisiones por pasajero pueden ser determinadas por dos vías. La primera es usando datos de consumo específico de combustible (p.e galones por kilómetro) para lo cual se pueden tomar valores de la literatura internacional o mediciones de muestras representativas de cada categoría; multiplicado por el factor de emisión del combustible, la longitud promedio del viaje y dividido por el factor de ocupación.

La otra vía para calcular las emisiones por pasajero es usando estudios sectoriales donde se estiman el consumo de combustible por vehículo y el número de pasajeros transportados en esa categoría de vehículo.

Puede haber una combinación de las dos alternativas de cálculo, utilizando indistintamente, una u otra para diferente categoría de vehículos. El objetivo es tener la información más confiable y de mejor calidad.

Los parámetros claves de la línea base usados para calcular el factor de emisión, son revisados a través de encuestas anuales y son ajustados, solo si el factor de emisión fuera menor que el original, con lo cual se mantiene un cálculo conservador.

Una vez determinadas las emisiones por pasajero, el número de pasajeros de cada categoría es capturado por la encuesta y expandido al total de pasajeros del sistema BRT, el cual es un dato suministrado por el operador del sistema.

Cualquiera de las dos alternativas que se utilicen van a ser afectadas por el factor de mejora tecnológica, cambios en parámetros de la línea base y por los efectos de las políticas del sector.

En las condiciones del escenario BAU, los factores de emisión en cada categoría de vehículo y por tipo de combustible, puede cambiar debido a que los vehículos pueden ser reemplazados por unos más eficientes y/o

el aumento de emisiones por el desgaste mismo del parque. Para efectos de simplicidad, se asume una tasa de incremento media anual constante, por cada categoría de vehículo. Las emisiones por categoría de vehículo son multiplicadas por el correspondiente factor de mejora tecnológica.

Los posibles cambios que se pueden encontrar en los parámetros de línea base durante la operación del proyecto son: i) Cambios en el factor de carga o en el número de pasajeros por vehículo, ii) Cambios en la distancia de los viajes de los pasajeros que usan el BRT, iii) Tipo de combustible utilizado por pasajeros de vehículos particulares. Este factor solamente es importante para pasajeros que se hayan cambiado de carros a transporte público.

Estos dos últimos factores son medidos, a través de encuestas a los pasajeros que usan el sistema BRT. Para aplicar de manera conservadora los cálculos, si el factor de emisión por pasajero transportado se reduce, se toma en consideración, de lo contrario no.

En cuanto a los efectos de la política solo se deben considerar políticas que impacten las emisiones de GEI, tales como políticas de combustible (uso de mezclas o biocombustibles), políticas fiscales (impuestos diferenciales de acuerdo al contenido de carbono), y políticas de transporte tal como la promoción de transporte no-motorizado o restricción de uso de carros particulares

Finalmente, como se había mencionado anteriormente, las emisiones de línea base son determinadas por el nivel de actividad en cada modo de transporte que la persona hubiera utilizado en la ausencia del proyecto. Básicamente, se mide la diferencia de eficiencia en el transporte de pasajeros en el proyecto comparado con la eficiencia de los pasajeros transportados, en los diferentes modos de la línea base. La distribución de pasajeros transportados en cada modo es determinada a través de las encuestas que se hacen a los pasajeros del BRT.

Análisis de sensibilidad: Se hace sobre la estimación de las emisiones de la línea base y del proyecto, para identificar los parámetros físicos que afectan el resultado final. El análisis, se hace calculando el cambio que sufriría el parámetro, para reducir las emisiones en un 5%. Este valor da una indicación de la magnitud del cambio del parámetro requerido para tener uno significativo para minimizar las emisiones.

Emisiones de proyecto: Proviene de aquellas que se producen por el uso del combustible tanto en las rutas troncales como en las alimentadoras. Para ello hay dos posibilidades de cálculo, que depende de la disponibilidad de información. Una es basada en mediciones electrónicas de consumo de combustible o la otra, es aquella monitoreada por la compañía que opera los buses.

En ambas alternativas hay un control de calidad, basado en consumos específicos y distancias recorridas e incluso comparaciones con otras empresas operadoras de BRTs que empleen el mismo tipo de buses.

Fugas: Son aquellas emisiones que se generan de manera indirecta por la actividad de proyecto, fuera de la frontera del mismo. Para este tipo de proyectos se consideran tres categorías: i) Emisiones aguas arriba (upstream) debido a la construcción de las vías dedicadas al BRT, la reducción de la vida útil de los buses que se reemplazan, incluyendo las emisiones del proceso de la chatarrización, y el efecto en el ciclo de vida por la reducción de uso de combustible. Estas emisiones deben ser calculadas, antes de la implementación del proyecto, y monitoreadas anualmente. ii) Cambios en el factor de carga del sistema de transporte de la línea base, debido a la implementación del proyecto. Esto debe ser monitoreado durante la operación del proyecto, iii) Aumento en la velocidad promedio de los vehículos producidos por una menor congestión en las vías. Este factor es calculado antes del inicio de la actividad del proyecto y no se monitorea.

Para efectos de tener cálculos conservadores, las emisiones de las fugas, son consideradas, si y solo si disminuyen la reducción de emisiones.

Monitoreo: La metodología describe un plan de monitoreo de las variables que permitan hacer los cálculos de las emisiones de línea base, de proyecto y de las fugas durante la operación del proyecto. Para ello se determinan las variables a monitorear, la manera como deben ser monitoreadas, y su frecuencia.

Línea base: Si se utiliza el consumo de combustible, y la distancia recorrida por categoría de vehículo y tipo de combustible, se debe monitorear, el consumo de combustible, basado en mediciones de una muestra representativa, indicadores de la literatura internacional, valores del IPCC, y las distancias recorridas basadas en estadísticas oficiales. Si se uti-

liza la alternativa del consumo de combustible sectorial, esta debe ser basada en encuestas representativas. El factor de mejora tecnológica, es un valor por defecto (default value), o de la literatura internacional. La cantidad de pasajeros transportados por modo, que usan el nuevo sistema de transporte, se monitorea anualmente basado en las encuestas practicadas a los pasajeros del sistema BRT, expandidas estadísticamente al total de los pasajeros transportados por el sistema.

Emisiones del proyecto: Se monitorea el consumo de combustible del proyecto anualmente, por medio de los registros del operador y mediciones. Si se utiliza el método de eficiencia de combustible y distancia recorrida por el proyecto, la primera variable se determina por medio de mediciones en campo y la segunda, por medio de sistemas idóneos para ello como el GPS (Global Positioning System).

Fugas: Finalmente, el monitoreo de los tres tipos de fuga, se hace de la siguiente manera. i) Para las emisiones aguas arriba (upstream), que son construcción, chatarrización y pozo al tanque de las emisiones del combustible, se usa información histórica, y valores por defecto de la literatura internacional. Estos valores son calculados, previo a la implementación de proyecto, y luego monitoreados, ii) Cambio en el factor de carga. Es medido regularmente por medio de muestras representativas iii) El monitoreo del impacto en la congestión (efecto de rebote o viajes inducidos, y al cambio en la velocidad de los vehículos) se basa en estadísticas locales, y valores por defecto, de la literatura internacional, y es calculado antes del proyecto.

Para tener un adecuado aseguramiento de la calidad en el monitoreo de las variables arriba mencionadas, Grütter Jürg, Beratung/Consulting bajo contrato con la CAF, ha desarrollado un software, con su respectivo manual de propiedad compartida.

Estas herramientas le permiten a los dueños del proyecto, responsables del monitoreo, efectuar de manera amigable y confiable el registro de las variables necesarias para determinar la reducción de emisiones, derivada de la operación del proyecto durante un periodo determinado, siendo normalmente un año.

Aplicación de la metodología AM0031

La metodología ha sido aplicada en por lo menos tres proyectos de sistema BRT en Colombia y se espera sea aplicada en el corto plazo en por lo menos cinco más en Latinoamérica.

El primer proyecto que sirvió de base para proponer la metodología AM0031, fue Transmilenio en Bogotá-Colombia. El proyecto fue propuesto como MDL en sus fases II a IV. La fase II se encuentra en operación y para el 2012 se espera que llegue a 130 kilómetros de vías dedicadas con paraderos fijos, cerca de 1.200 buses articulados de 160 pasajeros a diesel operando en vías troncales, 500 buses a diesel en vías alimentadoras y 1.8 millones de pasajeros por día transportados. El proyecto opera desde antes del 2006, generando para ese año 59.020 CERs y se espera producir 246.563 CERs promedio anual en los próximos 7 años.

El segundo proyecto está ubicado en Cali-Colombia y es el Mío de Metrocali S.A. Tendrá 44 kilómetros de vías dedicadas con paraderos fijos, 200 buses articulados de 160 pasajeros operando en vías troncales, 750 buses en vías alimentadoras, con una cobertura cercana al 90%. El proyecto se encuentra en proceso de validación, se espera comience a operar en el 2008 y que genere los primeros CERs en el 2009. Se estima que una vez inicie la operación, producirá 256.281 CERs promedio anual en los siguientes 7 años.

El tercer proyecto es el Megabus, ubicado en Pereira-Colombia. Tiene 25 kilómetros de vías dedicadas con paraderos fijos, 60 buses articulados de 160 pasajeros operando en vías troncales, 100 buses en vías alimentadoras, tiene una cobertura cercana al 50%, con 110.000 pasajeros por día en 2007 y se espera tenga cerca 190.000 para el 2015. El proyecto, se encuentra próximo a validación y comenzó a operar el 21 de agosto de 2006. Después de su registro, que se espera sea al final del 2007, se estima genere 30.000 CERs promedio anuales en los siguientes 7 años.

Además de estos proyectos, se espera que sistemas BRT de ciudades como Tegucigalpa, Panamá, Quito, Guayaquil, y Lima, entre otros, puedan hacer uso de esta metodología.

Conclusiones

La metodología tiene un amplio espectro de aplicación no solo en Latinoamérica sino en Asia donde ya hay iniciativas para aplicarla. Desde el punto de vista técnico ofrece alternativas de cálculo, valores por defecto y métodos para revisar la consistencia de la información, así como un análisis de sensibilidad que otorga confianza sobre la validez del valor de los parámetros empleados y cálculos conservadores tal como lo exige el MDL. La metodología apunta a premiar sistemas de transporte que tengan reducidos factores de emisión. Su estructura permite que pueda ser modificada ó ser el punto de partida desarrollar metodologías para sistemas sobre rieles y/o sistemas integrados de transporte de rieles y de carretera. Es así como actualmente se está proponiendo ante Naciones Unidas, una metodología para sistemas de rieles basadas en la AM0031 (Clean Development Mechanism, 2007d).

Páginas Web Consultadas

Clean Development Mechanism (2007).

Página institucional. Disponible [09.09.07] en <http://cdm.unfccc.int/>

_____ (2007b). Project Activity Cycle.

Disponible [09.09.07] en <http://cdm.unfccc.int/Projects/pac/index.html>

_____ (2007c). Methodologies for CSM projects.

Disponible [09.09.07] en <http://cdm.unfccc.int/methodologies/PAmethodologies/approved.html>

_____ (2007d). Metrobus Insurgentes, Mexico City.

Disponible [09.09.07] en <http://cdm.unfccc.int/methodologies/PAmethodologies/publicview.html?OpenRound=19&OpenNM=NM0229&cases=B#NM0229>

Diseño urbano para reducir el uso del automóvil

Diego Hurtado Vázquez*

Resumen

Esta ponencia presenta una propuesta de diseño urbano, que nos ayude a construir ciudades humanas, solidarias, saludables y sostenibles, a través del diseño de espacios para las personas, reduciendo la dependencia del auto privado al mínimo.

Se establece para ello un modelo teórico, el cual es comparado con un ejemplo de urbanización siguiendo las normas vigentes. Con esto nos podemos dar cuenta de todas las ventajas de diseñar para las personas y la no viabilidad de hacerlo para los autos.

Se analiza, además, el cómo podemos aplicar estas reglas del juego en la ciudad construida, tarea que se vuelve más compleja pero a la vez más enriquecedora por todos los factores que se han dado a lo largo del tiempo. Para ello, se realiza un ejemplo teórico de aplicación en un barrio de la ciudad de Quito. Partiendo de un análisis de los problemas del barrio, se plantea una intervención en los espacios públicos, recuperando espacios antes destinados para los autos, para destinarlos al uso de los peatones y los encuentros, y un incremento del uso habitacional sobre terrenos actualmente subutilizados y con todos estos espacios recuperados se esboza una conexión de espacios públicos con dominio de la gente y centros de actividades del barrio con los de los barrios aledaños, de tal manera de lograr conformar una red de espacios comunitarios a escala humana que pueda ir uniendo a la ciudad entera.

En conclusión, el objetivo de esta propuesta es demostrar que otra ciudad es posible, que urge realizarla y que está en nuestras manos, ya que la ciudad como está concebida actualmente ya no es compatible con la sostenibilidad de la vida en el planeta.

Palabras clave: diseño urbano, reducir dependencia del auto, espacios públicos con dominio de la gente, ciudades sostenibles.

* Coordinador del colectivo ciudadano Quito para Todos. Arquitecto con maestría en Arquitectura, mención Diseño Urbano. Correo electrónico: diegohur2001@yahoo.com

Objetivo

El objetivo es que con los criterios de diseño urbano expresados en esta ponencia, podamos llegar a diseñar o modificar barrios en los cuales el uso del automóvil sea restringido al mínimo necesario y de esa manera recuperar gran cantidad de espacio público para otras actividades con dominio de las personas.

Entendamos como mínimo necesario, el que los automóviles de los habitantes, usuarios y de algunos visitantes, puedan llegar desde las vías colectoras o arteriales en forma lenta y segura hasta los lotes o cerca de ellos, tengan la posibilidad de aparcarse y salir del barrio de la misma manera.

El diseño a escala humana

La distancia de la caminata

¿Cual sería el tamaño máximo de una urbanización si es que queremos que las personas a su interior caminen y no usen los autos? Varios estudios indican que la mayoría de personas están dispuestas a caminar hasta una parada de autobús si es que estas no están a más de 300m, a partir de esta distancia, el número decrece significativamente. Con el mismo criterio podemos afirmar, que las personas caminarán al interior de la urbanización, si la mayoría de distancias no son mayores a 300m. De esto podemos concluir que la urbanización debería tener un radio máximo de 300m. Sin embargo, este podría tener cierta flexibilidad, siempre tomando en cuenta, que la mayoría de los trayectos a pie, se realizarían dentro del radio de 300m. Por lo tanto una urbanización debería tener alrededor de 36ha de superficie y sus lados no ser mayores de 600m de largo.

Equipamiento y actividades

Los ciudadanos deben tener la posibilidad de realizar el mayor número de actividades al interior de su barrio. Mientras más equipamiento y actividades tengamos a la mano menos necesitaremos usar el automóvil.

Conexión con el resto de la ciudad.

Por vías colectoras o arteriales, que lo conecten con el resto de barrios y sitios de la ciudad. Por estas vías deberá pasar el transporte colectivo, el cual tendrá una o más paradas que sirvan al barrio. La distancia desde cualquier punto del barrio hasta la parada de autobuses más cercana, no deberá ser mayor de 300m, y el espacio de las paradas y sus alrededores deberá tener un tratamiento especial, pues al tratarse de una puerta de ingreso al barrio, deberá tener su importancia y su atractivo, para que la población del barrio se sienta cómoda, se identifique con ella y la utilice. Deberá ser una de las plazas principales del barrio. El transporte colectivo que sirva al barrio, deberá ser parte de la red de interconexión de transporte urbano de la ciudad, de tal manera que desde este punto de partida se pueda acceder a cualquier destino en la ciudad, con el costo de un solo pasaje.

Espacios que creen comunidades

La sola disminución del uso del automóvil es importantísima para conseguir los objetivos aquí planteados, pero no es suficiente.

Además hace falta crear las condiciones necesarias para que los nuevos espacios y los espacios recuperados sean ricos en actividades, de tal manera que la población se identifique con ellos y los use.

Porque si tenemos espacios exteriores de gran calidad, la gente los utilizará, y generará que en estos se den muchas actividades compartidas, lo que a su vez permitirá que los habitantes de los barrios se conozcan y creen nexos que fortalezcan la vida del barrio.

Que la calle, la plaza y el parque vuelvan a ser una extensión del hogar, que vuelvan a ser espacios que creen y fortalezcan las comunidades, que sean espacios de encuentro y no tan solo de flujo. En donde niños, adolescentes, jóvenes, adultos y tercera edad, tengan su espacio de actividades. En donde se juegue, se compre, se venda, se trabaje, se baile, se exponga, se descansa, se corra, se pasee, se observe, se aprenda, se enseñe, se estudie, se comparta, se ría, se grite, se llore, se cante, se coma, se duerma, se ame, se transporte, etc.

El espacio público debe en esencia preservar el medio ambiente circundante, la presencia de las personas sobre la de las máquinas, y su acceso debe ser para todos sin ninguna restricción, poniendo énfasis en los discapacitados, niños y adultos mayores.

Para lograr todo esto es necesario cambiar las normas actuales por unas que lo permitan y una total y efectiva participación ciudadana en el diseño de sus espacios públicos.

Normas que permitan cumplir los sueños de los habitantes

En las ciudades actuales, estamos llenos de normas, ordenanzas, leyes, que prohíben hacer un montón de cosas pero no nos dan pautas elementales para enriquecer nuestros espacios y con ello la vida de las urbes.

Tenemos clarísimo el caso de Quito, en donde, las normas y ordenanzas al respecto son varios cientos de hojas, indicando inclusive hasta de que tamaño debe ser una puerta para entrar al baño, pero no nos guían para poder configurar un entorno saludable, armonioso, democrático, y que genere actividades y por lo tanto sea sostenible en el tiempo.

Además las normas actuales nos están obligando a crear ciudades como las que vivimos con todos los problemas que hemos analizado. Basada en la lógica del automóvil, la norma es favorable a los accesos vehiculares y los parqueaderos, en detrimento de los peatones, otros medios de transportes y los espacios verdes.

Por lo tanto hay que replantear la normativa actual por algo más simple, que vaya de acuerdo al sentido común y con miras a un gran objetivo, mejorar la calidad de vida generando una ciudad más humana.

Si tenemos normas claras y sencillas, que respondan a las expectativas de los ciudadanos de una ciudad mejor, no necesitaremos mayor control ni planificación al interior de los barrios, pues esta fluirá con naturalidad. La planificación municipal puede entonces restringirse al trazado de las vías colectores y arteriales, a los parques sectoriales y urbanos, a las zonas de reserva, y al equipamiento sectorial y urbano. El resto lo crearán los ciudadanos con toda su diversidad.

La urbanización para los ciudadanos

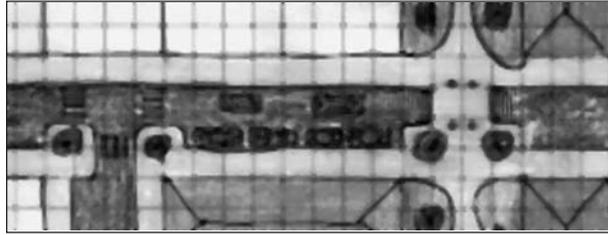
Lo siguiente es un ejemplo teórico, sobre papel, sin accidentes topográficos, como modelo ilustrativo. No intenta ser más que un punto de partida, que pueda ser mejorado, criticado, completado, o cambiado, pero manteniendo su esencia.

Cualquier aplicación en la práctica deberá ser mucho más rica, adaptada a la riqueza del paisaje circundante y con la variedad física y cultural que caracterice a sus habitantes. Sin embargo puede servir de base para diseñar y crear nuevos barrios, para rediseñar los existentes y juntos ir creando una nueva ciudad.

Para facilitar el ejemplo, se ha tomado un escenario ficticio de 560m de largo por 550m de ancho, con una superficie total de 30,8 hectáreas. Esto para mantener la distancia de la caminata a su interior como máximo a trescientos metros. En el mismo escenario, vamos a desarrollar dos urbanizaciones, una de acuerdo a las normas vigentes que la llamaremos “urbanización para los ciudadautos” y la otra con gran riqueza de espacios públicos con dominio de las personas que la llamaremos “urbanización para los ciudadanos”, que es la que veremos a continuación.

Las condiciones de partida serán las mismas. Los lotes tendrán 200m² con un frente de 10m por 20m de fondo. Esta comparación nos permitirá apreciar las ventajas de la opción apropiada y las falencias de la tradicional.

El siguiente ejemplo puede ser mejorado y enriquecido de distintas maneras, tan solo se ha escogido manzanas regulares por facilidad ilustrativa.

Las calles locales

En la Figura podemos ver el modelo de calle local propuesto. Estas tendrán 10 metros de ancho y serán en un solo sentido con veredas a ambos lados de dos metros cincuenta centímetros, un carril para autos de tres metros de ancho y un carril para parqueo de dos metros de ancho.

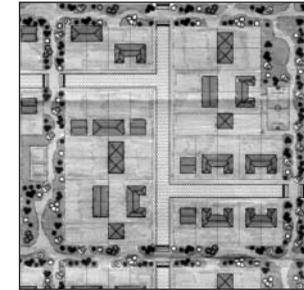
De esta forma conseguiremos tener más del 50% del espacio de la vía destinado a los peatones y menos del 50% restante a los autos, evitando de esta manera el dominio del espacio público por parte de los automotores.

El cruce del sendero peatonal será continuo por lo que los autos para atravesarlo deberán subir una rampa reduciendo la velocidad.

La manzana

Podemos ver el módulo de manzana, de 100m por 100m, rodeada de calles locales vehiculares de 10m de ancho, tendrá 38 lotes de 10m de frente por 20m de fondo.

Podemos apreciar en el centro de la manzana un espacio abierto a manera de plaza de 20m por 60m. Esta plaza central será el espacio de actividades pasivas y o activas de los habitantes de la manzana.

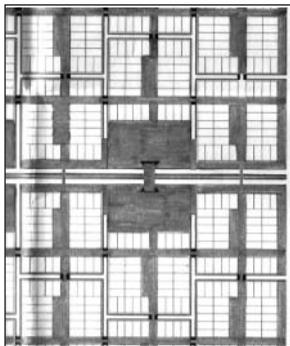
La manzana verde

Desde otro punto de vista, en la Figura 3 podemos apreciar como un sistema de calles verdes, nos conforma una manzana en cuyo interior tenemos una vía vehicular central con dos ramales en forma de T. Los circuitos peatonales son continuos mientras que las calles vehiculares se cortan en los cruces para reducir la velocidad de circulación de los autos, los cuales para atravesarlo tienen que subir por rampas, accediendo en forma lenta y segura a los lotes, priorizando totalmente al peatón. Por estas calles vehiculares podrán circular con seguridad las bicicletas, e inclusive jugar los niños. Este sistema de calles verdes conformará al interior del barrio una red de espacios públicos a manera de un parque lineal.

Las plazas de ingreso al barrio

Es una plaza que debe destacarse de las demás, puesto que será la puerta de entrada al barrio. Además será el espacio de nexo inmediato con el barrio vecino y con el resto de la ciudad.

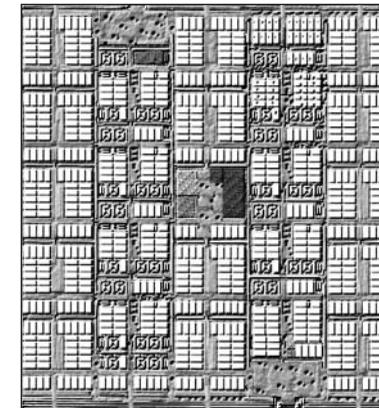
En la Figura podemos apreciarla, ubicada junto a una vía arterial. En el parterre central se ubicará la parada de autobuses que servirá a los dos barrios. El cruce hacia la parada de autobús se lo podrá realizar manteniendo un nivel continuo que una las dos plazas y la parada de transporte colectivo, en ese caso los automóviles pasarían por debajo por un paso deprimido.

Conexión entre barrios

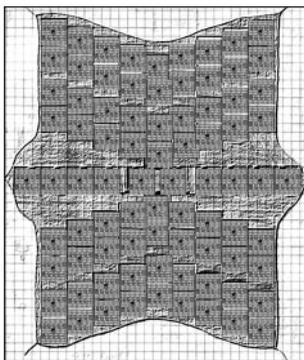
Frente a cada plaza de ingreso al barrio, al otro lado de la vía, deberá existir otra plaza de ingreso a otro barrio de similares características, dando de esta manera continuidad al circuito peatonal y de bicicletas a lo largo de la ciudad.

Varias manzanas hacen el barrio

En la Figura podemos apreciar a toda la urbanización, limitada en 550m por vías arteriales, arriba y abajo del gráfico y en 560m por vías colectoras al lado derecho e izquierdo del gráfico. Las manzanas han sido colocadas alternadamente, evitando de esta manera los cruces de calles vehiculares. Se facilita en cambio el cruce continuo en ambos sentidos a los senderos peatonales. Junto a las vías arteriales, tenemos dos espacios de 50m por 120m, que conforman las plazas de ingreso al barrio. En estas estarán ubicadas las paradas de autobuses.



Varios barrios juntos tenemos una ciudad



En la Figura podemos apreciar a los barrios unidos por las plazas de ingreso. Los barrios han sido colocados alternadamente, teniendo, en el sentido horizontal, una continuidad de las vías arteriales, mientras que en el sentido vertical, las vías colectoras, se cortan al llegar a las arteriales. De esta manera los automotores podrán movilizarse fluidamente a lo largo de la ciudad, tan solo con semáforos sincronizados en los encuentros de vías. Cada dos barrios, podemos encontrar un parque sectorial.

En una ciudad configurada de esta manera no sería necesario utilizar el automóvil, sin embargo se garantiza su acceso en forma lenta y segura hasta los lotes.

Dimensiones: Radio de acción alrededor de 3km. Aproximadamente 35km². Del tamaño de una ciudad como Portoviejo.

Población: Entre 450.000 a 900.000 habitantes con un máximo de cuatro plantas.

Espacio público de los ciudadanos: Existe una red de espacios públicos y espacios verdes que abarca la ciudad entera y que comienza desde el interior de la manzana.

Si sumamos los parques urbanos, más los parques sectoriales, las plazas de ingreso a los barrios y las calles verdes y corazones de manzanas, tenemos que alrededor del 50% de la superficie total de la ciudad está destinado a espacio público para las personas entre áreas verdes, espacios recreativos y lugares de encuentro, esto sin contar las calles locales que por

su configuración funcionan también como espacios públicos de los ciudadanos.

Circulación por frecuencia de uso en el modo de transportarse: bicicleta, transporte colectivo, caminata, automóvil. La mayoría de trayectos serán menores a 4km, fáciles de hacerlos en bicicleta.

Una ciudad sostenible es posible pensar en estas condiciones; los parques sectoriales pueden ser sitios de huertos, frutales y jardines, además de contar con equipamiento deportivo y bosques. La configuración del espacio urbano, facilita sistemas de reciclaje, y aprovechamiento de energías renovables y descentralizadas, que funcionen de manera eficiente.

Diseñando de acuerdo a las ordenanzas actuales

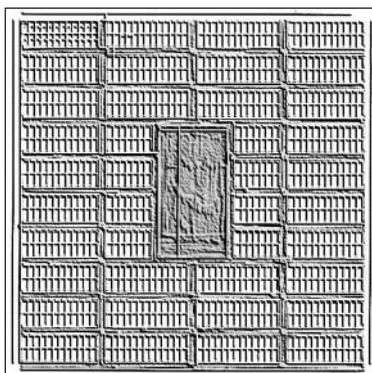
Vamos a realizar el mismo ejemplo de diseño, en el mismo terreno, con los mismos límites, pero esta vez siguiendo las ordenanzas vigentes en la actualidad y luego enfrentemos los resultados.

La ordenanza específica 16m de ancho mínimo de vía para calles locales de hasta 400m de largo, aclarando que si es más de 400m, el ancho de la vía deberá ser consultado en la Dirección de Planificación, pues podría necesitarse mayor ancho. Como esta es más de 400m supondremos que convencemos a los técnicos de la Dirección de Planificación para que no nos hagan ensancharla y nos permitan dejarla de 16m de ancho ya que con esto es suficiente y sobra.

Como la norma nos exige dejar un área verde y de recreación que tenga una superficie mínima equivalente al 10% de la superficie útil del terreno (202.016m² descontando vías) y que esta esté concentrada en un solo sitio y no en varias partes. Se ha dejado en el centro del barrio un espacio de 102 m de ancho por 208m de largo, 21216m² de superficie, equivalente al 10,5% del área útil, para que se cumpla esta exigencia, pero equivalente tan solo al 6,89% del área total real del terreno. El resultado lo podemos ver en la Figura 8.

La urbanización de los ciudadanos

Al centro el espacio destinado para áreas verdes y recreativas, de acuerdo a la ordenanza vigente. Pintado en gris, el espacio destinado para vías, de acuerdo a la ordenanza vigente que exige vías de 16m de ancho mínimo con veredas de tan solo 2m de ancho a cada lado de la vía. Las dos vías junto al parque y que son más cortas tienen 14m de ancho. Por estas vías tan generosas podrán transitar velozmente todos los automotores que quieran.



Comparación cuantitativa entre las dos urbanizaciones:

Urbanización de los ciudadanos:

Número de lotes 904,

Superficie de lotes: 180.800m² (58,7%)

Espacios verdes y recreativos: 82.200m² (26,7%)

Calles locales: 45.000m² (14,6%)

Total: 308.000m² (100%)

Urbanización de los ciudadautos:

Número de lotes 904

Superficie de lotes: 180.800m² (58,7%)

Espacios verdes y recreativos: 21.216m² (6,89%)

Calles locales: 105.984m² (34,41%)

Total: 308.000m² (100%)

Los resultados son abrumadores y no dejan discusión. En la urbanización para los autos, del total de la superficie de calles locales, la cantidad destinada para aceras es inferior al 25%. En cambio en la urbanización para las personas, del total de la superficie destinada para calles locales, la cantidad destinada para aceras es superior al 50%. Si sumamos el parque central más espacio de aceras, tenemos que en la urbe para autos el total destinado a las personas es de alrededor del 15% de la superficie total y el espacio destinado para los autos queda en alrededor del 26%. En cambio en la urbe para las personas, el espacio destinado para estas pasa a ser de alrededor del 34% y el espacio destinado a los autos queda tan solo en alrededor del 7%.

Igual o mejor rentabilidad del suelo

La rentabilidad del suelo no tiene que disminuir. Al contrario puede aumentar, y cito esto porque esta es una de las mayores preocupaciones que tienen los inversionistas cuando se les exige dejar espacios verdes y recreativos. En este ejemplo podemos ver claramente el cómo podemos conseguir el mismo o mayor número de lotes, reduciendo el espacio desperdiciado en calles locales para uso de los automóviles y cuadruplicando el espacio público con dominio de las personas. Podemos notar que hemos entregado demasiado espacio a los automotores, al urbanizar de acuerdo a las normas vigentes, en comparación con la riqueza de espacio público si urbanizamos para el dominio de las personas.

El costo del asfalto es de 10 a 40 veces más que el del área verde. Esta diferencia la podemos invertir en buenos pavimentos para la circulación peatonal y las plazas, así como en mobiliario urbano, iluminación, arborización y paisajismo.

Si tenemos un promedio de 7000 habitantes por cada urbanización, tendremos que en el caso de la urbe para los autos, los espacios públicos con dominio de las personas llegan a 3m² por habitante, mientras que en el caso de la urbe para las personas, estos llegan a 11,56 m² por habitante, sin considerar las aceras y los parques sectoriales, lo que valora mucho más cualquier urbanización de este tipo.

Esto en cuanto a diferencias cuantitativas entre los dos ejemplos, con esto las diferencias cualitativas se hacen fácilmente evidentes.

Algo que queda muy claro es que el problema no es de los urbanizadores, sino de las ordenanzas que obligan a dejar tanto espacio a favor del uso del automóvil, en lugar de garantizar espacios públicos de encuentro y de esta manera enriquecer la vida del barrio. Como hemos visto en el ejemplo analizado, esto es posible, incluso para lotes pequeños.

Diferencias cualitativas entre las dos urbanizaciones

- En la urbanización para los ciudadautos:

Vías locales anchas y largas tornándolas inseguras, fáciles de convertirse en vías de tráfico de paso.

La prioridad la tiene el automóvil, los cruces de las vías por parte de los peatones son peligrosos (doce metros), difícil para niños pequeños, discapacitados o ancianos.

La calle sirve totalmente para circular en automóvil, un poco para circular los peatones y nada más. No facilita ninguna otra actividad y aumenta la necesidad del automóvil. Se vuelve un espacio hostil.

No existe posibilidad de un sendero exclusivo de bicicletas, caminata o transporte alternativo al interior del barrio.

Pobreza de espacio público con dominio de la gente. Existe tan solo un sitio concentrado equivalente al 6,89% del área total del terreno, rodeado de vías anchas, de difícil apropiación por parte del vecindario. En este espacio cabe una cancha semiprofesional de fútbol, de 25m por 50m, dos de basketball, dos de voleibol, una de tenis, y un parque infantil, para ser utilizados por 7000 habitantes.

Poco espacio destinado, veredas en las vías locales, menos del 25% del área de la vía, estableciendo con esto el dominio del automóvil sobre el espacio público.

Existen demasiados cruces (25), lo que la vuelve peligrosa incluso para los vehículos.

Insegura. Alta posibilidad de robos, ya que existen vías rápidas de escape.

No existe posibilidad de crear vida de barrio, ni conseguir identidad barrial. Difícil crear nexos entre los vecinos, ya que los espacios públicos se limitan a los de circulación, y a un parque para pocos usuarios.

Costosa y de alto impacto ambiental. Basta comparar la alta cantidad de asfalto, versus las áreas verdes.

Difícil participación ciudadana. Si los vecinos no se conocen ni se identifican con el barrio en que viven, difícilmente participan.

Dificulta las actividades al aire libre. Por la sensación de inseguridad producida por la vía vehicular ancha y la vereda angosta. Peligrosa para los niños, lo que limita su libertad y su posibilidad de aprendizaje.

Difícil arborizar en las aceras, ya que en los dos metros de ancho que estas tienen, estorban dificultando más la circulación peatonal. Imposible crear espacios de encuentro y sitios de actividades.

No hay apropiación del espacio público. El espacio público es de todos y es de nadie. Difícil que lo cuiden y lo mantengan.

Pésima calidad de vida, con posibilidades de empeorar en el corto plazo.

- En la urbanización para los ciudadanos:

Las calles locales son angostas, lo suficiente para solo permitir el acceso de las personas al barrio y no el tráfico de paso.

Siempre tienen prioridad el peatón y los transportes alternativos, ya que el cruce entre estos con las calles locales, así lo permiten.

Disminuye la necesidad de automóvil. Al interior del barrio se vuelve innecesaria. Sin embargo a su vez, permite acceder en forma lenta y segura y proporciona aparcamiento a un buen número de autos (a más de uno por familia). La calle se vuelve amigable y se transforma en otro espacio público con dominio de las personas.

Dificulta el uso del automóvil, facilita la caminata y el uso de la bicicleta.

Gran riqueza de espacios públicos con dominio de las personas, en donde se puede generar diversidad de actividades. Tenemos 23 plazas al centro de las manzanas, con potencial para igual número de canchas deportivas y parques infantiles, además tenemos dos grandes plazas de ingre-

so al barrio, mayores que las anteriores, la plaza central, un gran parque lineal conformado por 100 plazas más pequeñas, donde debido a su tamaño, tienen potencial de abarcar parques infantiles, espacios de reunión, mini-canchas deportivas, juegos de mesa, jardines, patios de actividades, etc. Aceras de 10m de ancho a lo largo de las vías arteriales que permiten actividades seguras frente a la vía arterial. Una pista de trote, caminata, ciclismo, patinaje o de paseo de 5km de largo, si es que recorremos todos los circuitos de la urbanización.

Las aceras suman más del 50% de la superficie de las calles locales, lo que le devuelve al peatón el dominio sobre estas, volviéndolas seguras.

No existen cruces de vías vehiculares, tan solo encuentros en "T", lo que disminuye considerablemente la posibilidad de colisión entre autos.

Segura. La seguridad al interior del barrio es mejor en todos los sentidos, pues aparte de reducir casi totalmente la posibilidad de accidentes automovilísticos, también reduce la posibilidad de robos, ya que no existen vías de escapes, además la conformación de plazas y circuitos con dominio de las personas, permite un mayor control y cuidado por parte del vecindario. Es más fácil la organización barrial, en el ámbito de calles o manzanas.

Fácil de conseguir identidad barrial. La conformación de plazas al interior de las manzanas, facilita que se creen nexos, permitiendo aumentar las actividades comunitarias al aire libre y facilitando la vida de barrio.

Es económica y de bajo impacto ambiental, ya que disminuye considerablemente el uso del asfalto y pavimento a favor de las áreas verdes.

Totalmente democrática, la práctica de la democracia se puede conseguir en el ámbito de manzana, al tener un representante por cada manzana, al consejo de la comunidad, es decir conseguiríamos una relación muy directa de cualquier vecino con las autoridades del barrio y por medio de estas con las autoridades de la ciudad. De esta manera pueden participar todos los ciudadanos.

Facilita el aprendizaje, la conformación del espacio permite el acceso a todos sus rincones facilitando el aprovechamiento de las actividades que se realizan al aire libre y al interior, enriqueciendo el aprendizaje. Ideal para los niños.

Fácil de arborizar y equipar, crear espacios verdes, jardineras, equipamiento deportivo, bancos de jardín, pérgolas, glorietas, hitos, piletas, es-

culturas, monumentos, juegos infantiles, toldos, portales, juegos de mesa, mesas de café, bancas para ver pasar, plazuelas, hamacas, lámparas, faroles, senderos peatonales, senderos de bicicletas, el club de los niños y cualquier elemento que pueda enriquecer el espacio, facilitar los encuentros y generar actividades.

Permite una fácil apropiación del espacio público. Esto a su vez facilita su mantenimiento, el cual se puede incentivar con premios o multas según el caso, ya que es fácil responsabilizar a los vecinos de cada manzana.

Alta calidad de vida. Todo lo anteriormente citado garantiza al interior de una urbanización de este tipo una altísima calidad de vida.

El gran problema es que pese a todas estas ventajas, una urbanización de este tipo no puede ser aprobada por la actual legislación municipal y por lo tanto no podría ejecutarse. En cambio la urbanización para los autos es la que cumple las ordenanzas vigentes y por lo tanto la que sí puede ejecutarse.

Trabajando sobre la ciudad construida

El ejemplo de urbanización que hemos visto en el capítulo anterior es la aplicación de criterios de diseño y normas enunciados anteriormente en este texto. Podemos darnos cuenta que con una visión y metas claras de cual es la ciudad que queremos, podemos crear barrios y ciudades con una alta calidad de vida. Sin embargo, este ejemplo es fácil de aplicar cuando se está trabajando sobre algo nuevo, sobre algo que no está construido y podemos empezar de cero. Si trabajamos sobre la ciudad construida, la tarea se vuelve más compleja. En esta es importante la participación de los habitantes y usuarios del barrio, pues nadie mejor que ellos para decidir sobre sus espacios. También son importantes los referentes históricos del barrio y la dinámica de las actividades a su interior.

A continuación veamos cuáles serían los pasos a seguir para que con la aplicación de estos criterios podamos transformar nuestros barrios actuales:

Primero debemos ubicar el barrio con sus límites históricos y o accidentes topográficos. Analizar si estos límites son fuertes e identifican al barrio.

Luego analizaremos las vías que funcionan como colectoras y arteriales en el barrio. Podríamos analizar si realmente cumplen esta función, si son las adecuadas o podría existir otra alternativa. Si la distancia entre estas no sobrepasa los 600m o si están muy seguidas. Si no podríamos replantearlas. Realizado esto, estaremos delimitando al barrio.

Una vez delimitado el barrio, estudiaremos los espacios públicos a su interior, incluyendo, calles, plazas, plazoletas y parques si es que existen. Analizaremos como funcionan, y si pueden ser mejorados y enriquecidos.

Trabajaremos en las calles locales. Empezaríamos analizando si realmente cumplen la función de calles locales, y si no, habría que devolverles esa cualidad perdida. Para ello podríamos ensanchar las aceras, peatonizar ciertas calles, o crear plataformas continuas. En estas calles tendremos la oportunidad de recuperar espacio público para el encuentro convirtiéndose en plazas, plazoletas, salones urbanos, parques infantiles. Siempre debemos tomar en cuenta el permitir la accesibilidad lenta en auto al mayor número de lotes.

Veremos la posibilidad de crear centros de barrio. Analizaremos si las plazas y parques que existan o que creamos al interior del barrio cumplen esta función y si están configurados de manera de generar actividades a su alrededor, si no lo hacen replantearlos.

Ubicaremos el equipamiento, los sitios de interés y de actividades al interior del barrio y crearemos circuitos de conexión con prioridad peatonal, entre estos sitios, las plazas y las paradas de transporte colectivo. Analizaremos la factibilidad de dotar de equipamiento completo al barrio.

Analizaremos la situación del transporte colectivo que sirva al barrio, si tenemos paradas identificables, accesibles a distancias de caminata y si existe carril exclusivo y si no plantear el sitio de las paradas y si es posible con carril exclusivo.

Ubicados los mejores sitios en donde podrían estar las paradas, pensar en la posibilidad de crear plazas o plazoletas de ingreso al barrio, diseñar los espacios alrededor de las paradas para que sean puertas de ingreso al barrio. Si ya existe algo así, mejor, esto nos dará la pauta para la ubicación de la parada.

La Larrea

El Barrio Larrea nace a comienzos de siglo, como una prolongación de la ciudad histórica, teniendo como ejes articuladores el antiguo camino a Cotocollao, hoy 10 de Agosto y la calle Vargas. Los límites del área de estudio se completan con la Calle Briceño al sur y la Av. Pérez Guerrero al norte. La superficie aproximada del barrio es de 41 hectáreas de las cuales 292.400m² son manzanas, y 120.000m² el 29% son vías vehiculares.

Los sectores del barrio

En el barrio se pueden diferenciar claramente cuatro sectores.

El sector uno, el más antiguo de todos y que comprende las manzanas que van desde la calle Antonio Ante hasta la calle Bogotá.

El sector dos, que es el área menos consolidada y que comprende las manzanas que van desde la calle Bogotá hasta la calle Santiago.

El sector tres, que es el del extremo norte y que comprende las manzanas que van desde la calle Santiago hasta la Av. Pérez Guerrero, originalmente de lotes más grandes y casas con retiro frontal.

Y el sector cuatro, el de más reciente creación que se encuentra en el extremo sur, y que comprende las manzanas que van desde la calle Antonio Ante hasta la calle Briceño, en donde predominan los edificios de altura y el uso de oficinas privadas.

Los usos

Sin tomar en cuenta el sector cuatro, el de Santa Prisca, en donde predomina el uso de oficinas sobre todos los demás usos, tenemos que del total del volumen edificado en los otros sectores, el 29,6% está destinado a vivienda; el 17,62% destinado a comercio; 4,5% destinado a hoteles; 5,03% destinado a bancos; 17,56% a oficinas privadas; 16,91% destinado a administración pública; 7,93% destinado a equipamiento y un 1,37% a otros usos. Podemos ver claramente que predominan las activi-

dades terciarias sobre el de vivienda, lo que implica un paulatino cambio en los usos del barrio a través del tiempo, ya que en sus inicios el barrio era de carácter residencial.

La población del barrio ha decrecido

- Censo de 1990: 4356 habitantes.
- Censo del 2001: 3627 habitantes.

Los problemas

De acuerdo a encuestas realizadas directamente a pobladores del barrio tenemos que el 80% de los pobladores coinciden en señalar a la contaminación ambiental y a la inseguridad como los principales problemas y el 50% señalan al incremento de la zona roja como problema. Los propietarios tratan de vender las casas y los arrendatarios de buscar otras alternativas. Así tenemos que el 64% de los habitantes son arrendatarios y con una permanencia de 2 a 5 años.

Conclusión

Podemos concluir que el barrio se encuentra en proceso de deterioro y que este tiende a acelerarse, por lo que urge entrar en un proceso de rehabilitación. Además de que tiene un gran volumen de obra edificada 481.197m² y una muy buena red de infraestructura y servicios lo que ya implica una valoración y que al momento está siendo subutilizada. (Según el censo del año 90, el sector cuenta con un índice general de servicios básicos del 91.3%).

Como objetivo general de la rehabilitación del barrio se plantea:

Crear las condiciones necesarias para que la gente vuelva a vivir en el barrio, con una meta en donde más del 50% del volumen edificado sea destinado a vivienda. Como estrategia a seguir para conseguir el objetivo se plantea:

- Mejorar la calidad del espacio público y el medio ambiente
- Crear un centro de barrio que sea nexo de unión del mismo y de los sectores aledaños.
- Crear edificaciones con uso prioritario de vivienda en los terrenos subutilizados.

Para mejorar la calidad del espacio público y el medio ambiente se plantea:

Eliminar la circulación de transporte colectivo al interior del barrio

Esto se enmarca dentro de los proyectos de la DMT. El sistema Trolebús por la 10 de Agosto, por el lado oriental, el sistema del corredor de la Vargas y Av. América al occidente, la central de transferencia de Miraflores, con la conexión con la Av. Pérez Guerrero, Patria y Av. Universitaria por el lado Norte, nos garantizarían un excelente sistema de transporte colectivo a la periferia del barrio si es que llegara a ejecutarse totalmente. Adicional a esto, urge la salida de buses interparroquiales e interprovinciales que tiene sus terminales al interior del barrio.

Priorizar la circulación peatonal al interior del barrio

Para esto se consideran los siguientes factores. Tener una relación directa entre las paradas del sistema Trolebús, con las paradas del corredor de la

América y el de la Av. Pérez Guerrero. Conectividad con los barrios aledaños y polos de atracción y la continuidad de los circuitos peatonales permitiendo la interconexión hacia el interior del barrio.

Tomando en cuenta esto, se considera tres corredores peatonales principales transversales:

El primero que une la parada del Trolebús de La Alameda, con el Colegio Mejía, para esto se propone la peatonización de la calle Arenas, con la visual de la escalinata del colegio Mejía y el rediseño de la Plaza de la República para integrarla mayormente a las actividades circundantes. Con esto se estaría logrando una excelente conexión y accesibilidad con el sector Legislativo-Judicial, el Parque de La Alameda, el Colegio Mejía y el Antiguo Hospital Militar. Además mediante la integración peatonal desde este sector con los pasajes Farget y San Luis, se conseguiría una excelente conexión con el sector de Santa Prisca y el Banco Central y a través de San Blas, con el Centro Histórico.

El segundo corredor transversal propuesto es el de la calle Bogotá, haciéndola peatonal hasta la calle Venezuela en el Plaza Benito Juárez, en donde se encuentra ubicada la Iglesia del Perpetuo Socorro en el Barrio América. Se formaría con esto una gran plaza de ingreso al barrio, entre el espacio que queda entre el edificio del IESS y el Banco del Pichincha, que se abriría luego hacia el nuevo centro del barrio a crear. Este corredor nos permitiría una excelente conexión entre el Parque de El Ejido, el sector central del barrio y el Barrio América.

El tercer corredor transversal propuesto es el que uniría la parada de autobuses a crear en el eje de la Av. Pérez Guerrero, a la altura de la Manuel Larrea subiría por la 18 de Septiembre en donde se ensancharían sus aceras hasta el Hospital del IESS y la estación de transferencia a ser creada detrás de este. Hay que estudiar la forma de conectar la 18 de septiembre con su lado en el barrio La Mariscal ahora perjudicada debido al viaducto existente.

Mejorar la circulación peatonal por la periferia, calles, Santa Prisca, Vargas, América, 10 de Agosto y Pérez Guerrero. La mayoría de ellas permiten el ensanchamiento de las aceras.

Crear un eje longitudinal en la calle Manuel Larrea, que una todo el Barrio y permita la conexión desde el centro de Barrio a crear con los

otros sectores, ya que esta es la única calle que lo atraviesa totalmente, esta también nos permite un ensanchamiento de las aceras, permitiendo el flujo de autos en el sentido norte-sur.

El resto de calles interiores permitirán el flujo de autos en un solo sentido por un carril de 3m de ancho, tendrán un sitio de parqueo tarifado a un lado de 2m de ancho y el resto de espacio será dedicado a los peatones. Casi todas las calles al interior tienen un ancho de 12m, esto nos permite dejar siete metros de aceras, es decir 3,5 a cada lado para los peatones. Esto nos garantiza la prioridad del peatón y su dominio sobre el espacio público, así como una posible arborización e implementación de mobiliario urbano. Además nos garantiza un completo acceso pero limitado lento y seguro de vehículos livianos a todos los rincones del barrio e igualmente espacio suficiente para parqueo. Actualmente tenemos casi un 30% de la superficie total del barrio, destinado para la circulación.

Crear un centro de barrio que sea nexo de unión de los moradores y usuarios del barrio y de los barrios aledaños

Para esto se propone lo siguiente: crear una plaza dividida por la calle Manuel Larrea en dos partes, la primera más vinculada al sector administrativo, junto al IESS y la segunda más vinculada a la “vida de barrio” en la manzana frente a la escuela Espejo, entre las calles Manuel Larrea al oriente, la Caracas al norte, la Versalles al occidente y la Bogotá al sur. Esto con la finalidad de crear un gran espacio público integrador de las actividades al aire libre. Este centro del barrio se complementaría y se vería reforzado con la presencia de la Escuela Espejo, como centro educativo y cultural del barrio, y con la creación de un centro administrativo barrial, ubicado en la planta baja de una de las nuevas edificaciones a construir. En los subsuelos de las plazas y de las edificaciones nuevas se plantea la creación de parqueaderos, (sobre todo, debido a que en esta parte se concentra la mayor cantidad de edificios administrativos, caso del IESS, bancos y otros).

Edificar en los terrenos subutilizados, con prioridad en el uso de la vivienda y con esto incrementar su población y mejorar el rendimiento del suelo

Para ello se propone una intervención directa en el sector dos del barrio, en donde el 53% de su superficie está baldía o subutilizada. Del total de superficie edificada en este sector, el 68% está ocupado por administración pública, el 11,8% por vivienda y el 20,2 % por comercio.

Esto lo vuelve la zona más conflictiva y en donde cualquier solución sería de mayor influencia, para la rehabilitación total del barrio. Para lograr este objetivo se propone incrementar en 15.000 m² la superficie a construir destinada a vivienda, en 6000 m² la superficie a construir destinada a comercio, y a 4000m² la superficie de parqueo.

Estos serán realizados en los terrenos baldíos y subutilizados con edificaciones en cuatro plantas, siendo la primera planta destinada a comercio y las otras tres a vivienda, generando de esta manera vida junto a la plaza central del Barrio. Con esto estaríamos aumentando en alrededor de 800 los habitantes del barrio.

Creación de redes de espacios públicos

En la Figura 9 podemos ver como se nos conforma un flujo continuo de dominio peatonal, que recorre diferentes espacios públicos y centros de actividades, formando de esta forma una red.

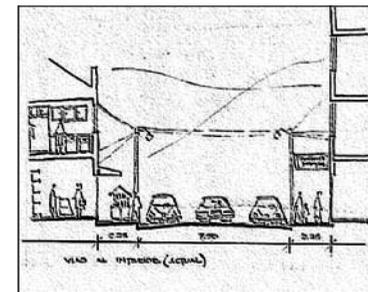
En la parte izquierda, de arriba hacia abajo, tenemos el antiguo Hospital Militar, sobre el cual existen algunas ideas de convertirlo en un centro cultural, baja bordeando el colegio Mejía, hasta encontrarse con el sector de Santa Prisca, el Banco Central, San Blas, el Centro Histórico, la Plaza de la República, el Parque de La Alameda y el sector Judicial Legislativo en donde existen algunas ideas de construir un gran centro cívico.

Hacia el centro, tenemos la calle Bogotá uniéndose desde arriba hacia abajo, la Plaza Benito Juárez en el Barrio América, la Plaza Espejo a crear en el centro del Barrio Larrea, el IESS, la Av. 10 de Agosto, el Parque de El Ejido, el sector de la Casa de La Cultura y el Parque del Arbolito.

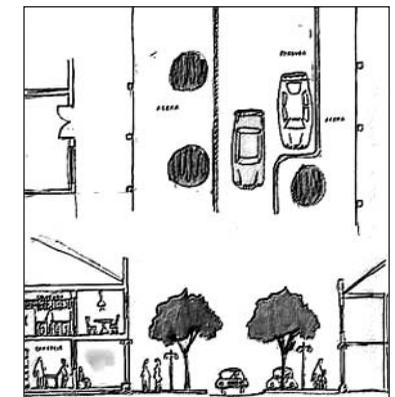


Hacia la derecha tenemos la calle 18 de Septiembre y la Av. Pérez Guerrero con amplias aceras, uniendo Miraflores, el Hospital del Seguro, la Universidad Central y el Barrio de La Mariscal.

Uniendo el barrio tenemos a la calle Manuel Larrea con amplias aceras que permitan colocar mobiliario urbano y arborización.



Vías al interior actual



Vías al interior propuesta

Bibliografía

- Alexander, Christopher, Sara Ishikawa, Murray Silverstein et al. (1980). *Un lenguaje de Patronos*. Barcelona: Editorial Gustavo Pili.
- Girardet, Herbert, (1992). *Ciudades. Alternativas para una vida urbana sostenible*. Madrid: Celeste Ediciones.
- Hurtado, Diego. (2004). *¿Ciudadanos o ciudadautos? Problemas del uso irracional del automóvil*. Quito: Ciudad.

V.
**Gestión y prevención de
riesgos y desastres**

Los riesgos tecnológicos en el DMQ: la paradoja del desarrollo urbano y el síndrome de nuevos escenarios de riesgos y desastres

Jairo Estacio*

Resumen

Los riesgos tecnológicos en el Distrito Metropolitano de Quito no han sido abordados como una problemática neurálgica en las acciones integrales de reducción de riesgos urbanos debido a su poco conocimiento y formas de intervención. Una forma de entender su importancia en términos de gestión es a través de las tendencias y evolución de su accidentabilidad a partir de la década de los setenta, periodo en el cual existe un auge de inversión económica e industrial en el país. Tanto las consecuencias como las causas de los accidentes muestran que los riesgos se encuentran en el corazón de un sinnúmero de interacciones de elementos tecnológicos dentro del sistema urbano y a la vez, como parte integral de los procesos de modernización urbana y del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Esto es visible a través de instalaciones que no solo representan fuentes de peligro per se, sino que al mismo tiempo constituyen fuentes de interés económico y social al brindar servicios, empleo, bienes, producción, entre otros beneficios. Por lo tanto, se mostrará que el precio del desarrollo urbano del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) es la convivencia con los riesgos tecnológicos, requiriéndose su gestión adecuada y prioritaria en términos de seguridad y gestión.

Palabras clave: riesgo tecnológico, accidentabilidad, vulnerabilidad intrínseca, vulnerabilidad por exposición, fuentes de peligro, fuentes de interés, amenaza tecnológica, consecuencias y causas.

* Doctorando de la Universidad Savoie-Francia-IRD.

Introducción

El crecimiento de accidentes tecnológicos en el DMQ (Distrito Metropolitano de Quito) no es una casualidad. A nivel global, la construcción de la amenaza tecnológica es un hecho visualizado con normalidad en el territorio, no solo a través de instalaciones industriales o tecnologías de desarrollo implantadas en la modernidad de las ciudades, sino en múltiples elementos urbanos vinculados a equipamientos técnicos u obras civiles. Esto es corroborado por U. Beck cuando manifiesta que nos encontramos en una sociedad del riesgo, (Beck, 2001) pues sus factores se vuelven tan cotidianos que prácticamente sin asumir un riesgo es impensable asumir el desarrollo humano. El riesgo, como el precio que tiene el desarrollo de la sociedad ha sido analizado por múltiples autores como Weichselgartner (Weichselgartner, 2004), quien manifiesta la necesidad de convivir con los riesgos a través de su aceptabilidad generada a partir de consensos sociales entre diversos actores de la sociedad. En este proceso, la población tendría un papel notorio pues debería salir de su estatus de “víctima potencial” para aparecer como un actor propositivo y proactivo en las esferas de decisión.

Sin embargo, ¿cómo gerenciar y controlar éstos riesgos que muchas veces son poco conocidos o mal percibidos por los actores de la ciudad? o mejor aún ¿a partir de que herramientas entender estos riesgos antrópicos en la ciudad? Una de las entradas para entender el origen de estos riesgos recae en el análisis histórico de la accidentabilidad presentada durante diferentes décadas, es decir a partir de los denominados “riesgos revelados” y, otra forma de entenderlos, es a partir de la “construcción de las amenazas” o los “riesgos potenciales” (Godard O, Henry C, Lagadec P, Kerjan E, 2002). Estas aproximaciones científicas permiten generar herramientas de conocimiento útiles para entender la evolución temporal de estos riesgos en el territorio, así como su construcción a través de dinámicas territoriales relacionadas con diferentes elementos urbanos en el contexto del análisis espacial.

Para el caso del presente trabajo se ha considerado la primera entrada, explicando la evolución y tendencias de accidentes a nivel del DMQ, de acuerdo al tipo de instalaciones siniestradas y al tipo de consecuencias.

Finalmente se intentará analizar la construcción histórica de la amenaza tecnológica, tipificando diferentes causas de diversos accidentes y consecuencias territoriales. Si bien las causas del apareamiento de los accidentes tecnológicos pueden recaer, en ámbitos más amplios, en las esferas político-institucionales o legales de la gestión del riesgo, o en causas económicas de las instalaciones peligrosas engendradas sobre todo como fuentes producción o en conflictos generados por los asentamientos y expansión urbana. Estas y otras causas similares no serán analizadas en el presente artículo, pues merecen una reflexión detallada en el espacio y en el tiempo. No obstante, se analizará la génesis de la accidentabilidad a través de una observación de las causas intrínsecas (asociadas a vulnerabilidades internas de las instalaciones) y de las causas asociadas a otros fenómenos externos (caso de amenazas de origen natural o antrópico-malicioso), soslayando el papel de las fuentes de peligro en la construcción de la amenaza tecnológica y, simultáneamente, en el agravamiento de la amenaza de origen natural.

Los escenarios de accidentes en el DMQ

La búsqueda de archivos locales de diferentes instituciones, así como revistas de prensa en los principales medios escritos locales y nacionales, permitieron consolidar una base de accidentes desde los años setenta, periodo de auge para el crecimiento industrial nacional y local, hasta el año 2006¹.

La evolución de los accidentes tecnológicos revela un aumento paulatino de los mismos a través del tiempo. El pico máximo se distingue a partir de la década de los 90 hasta el 2006 donde aproximadamente el 66% de los accidentes producidos corresponde a este periodo (ver *figura 1*). En otras palabras de los últimos 36 años de historia, es en estos últimos 16 años donde se produce la mayor cantidad de accidentes de incidencia en el DMQ.

1 La construcción de bases de datos se basó en organismos como el SIAT (Sistema de Información de Accidentes de Tránsito) de la Policía Nacional, Cuerpo de Bomberos de Quito, Informaron del Sistema de Información Metropolitana de la Dirección de Planificación Territorial. Esto fue reforzado con análisis de prensa de los periódicos *El Comercio*, *El Hoy* y *Ultimas Noticias*.

La tipología de accidentes: tendencias de crecimiento ascendente

De la información recopilada, muchos accidentes se relacionan con diversos tipos y características, como se detalla a continuación:

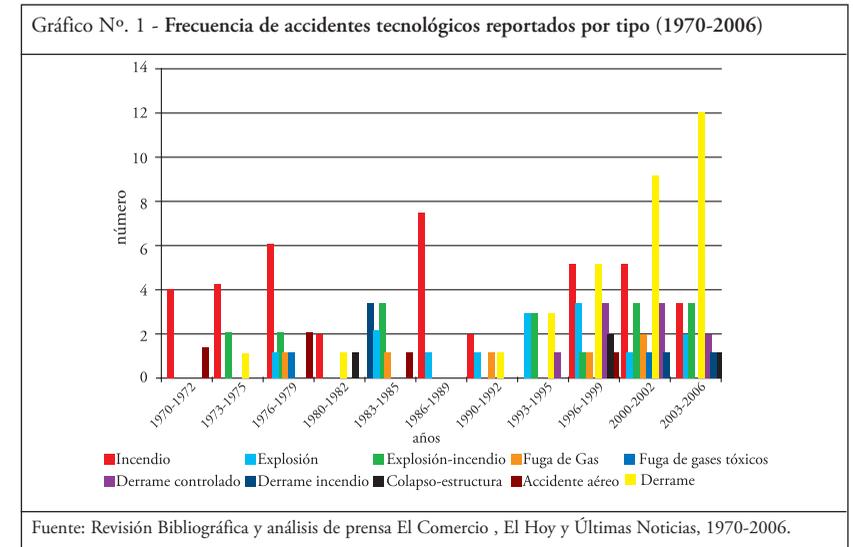
Cuadro N°. 1 - Tipos de accidentes reportados en el DMQ (1970-2006)	
Tipo de accidente	Descripción
Provocados por ignición inflamable y volátil	
Incendio	Accidente producido de acuerdo a diferentes escenarios que comprenden puntos de ignición y expansión de fuego
Explosión	Accidente producido por material de alta volatilidad relacionada con puntos de ignición o con puntos de reacción química expansiva
Explosión-incendio o viceversa	Accidente que comprenden puntos de ignición y fuego con condiciones de volatilidad de materiales.
Provocados por escape de material	
Fuga de gas	Incidente producido por escape de gases inflamables que no pudieron provocar un accidente mayor pero si algún tipo de problemas a la salud.
Fuga de gases tóxicos	Incidente producido por escape de gases tóxicos que no pudieron provocar un accidente pero si algún tipo de problemas a la salud.
Derrame	Accidente producido por el escape de líquidos tóxicos o inflamables sobre la superficie. Su peligro se diferencia según propiedades físicas del medio y químicas del elemento.
Derrame controlado	Incidente de derrame controlado
Derrame-incendio	Derrame de líquidos inflamables que provocaron posteriormente incendios
Accidentes en aparatos tecnológicos y obras civiles	
Colapso-estructura	Se refiere a fallas en las estructuras civiles de diferentes instalaciones que han cedido por efectos intrínsecos o agentes externos que demostraron la falta de calidad o configuración de diseño de materiales.
Accidente aéreo	Evento producido por desperfectos humanos o mecánicos en aeronaves o por incidentes provocados a voluntad.

Fuente: Revisión Bibliográfica y análisis de prensa El Comercio, El Hoy y Últimas Noticias, 1970-2006.
Conceptos Manuales OSHA, 1990. Memoria DEA Jairo Estacio
Realización: Jairo Estacio.

Además, otras tendencias sobresalen en dos picos de crecimiento: uno a finales de la década de los setenta y otro detectado a mediados de los 80's consecuencia de las actividades relacionadas con el manejo de productos químicos peligrosos (ver figura 1 y 2)

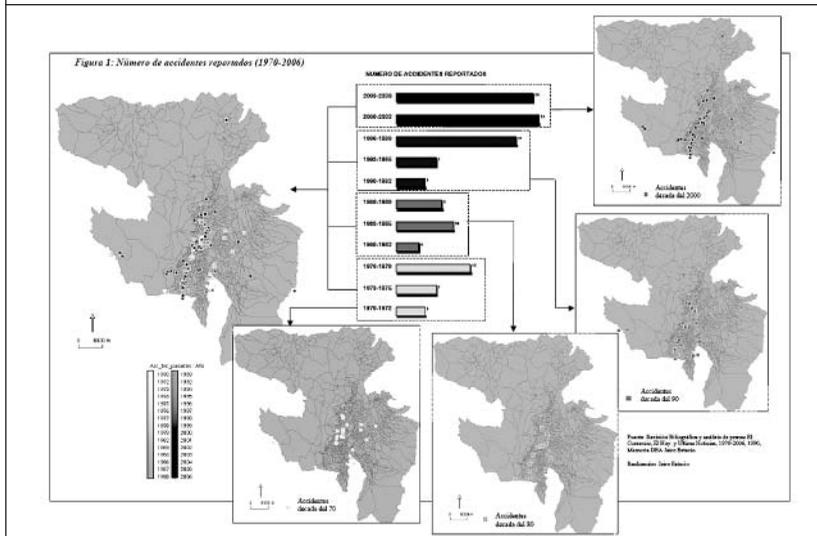
Por otra parte, a partir de la década del 2000, existe una aparente disminución de incendios en la capital comparado con otros períodos de alta

incidencia como ocurrió en los mediados de los setenta y ochenta. No obstante, han existido leves tendencias de aumento de explosiones solas o asociadas con incendios (ver gráfico 1).



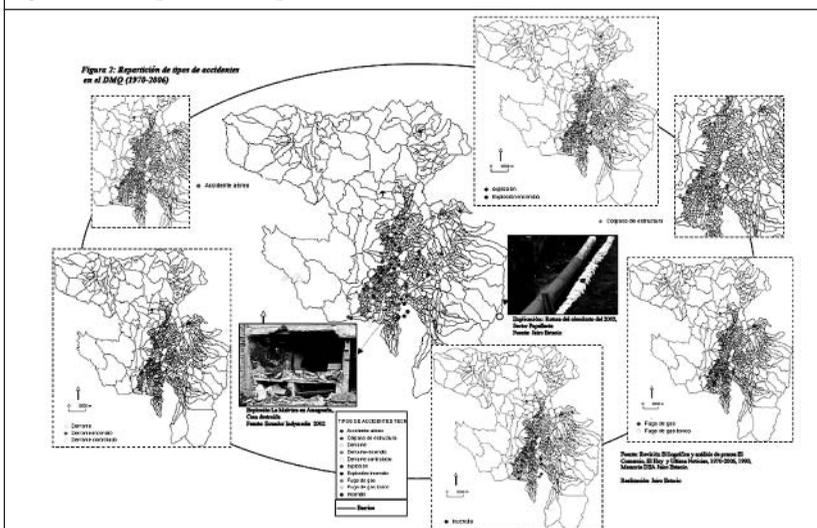
Varios accidentes acaecidos en el DMQ se han concentrado mayoritariamente en la ciudad de Quito y en los lugares destinados a asentamientos industriales (el caso de la Villa Flora, San Bartolo, Beaterio al sur o El Inca, Carcelén o La Ofelia al norte). Esto demuestra que el peligro se engendra no solo en el crecimiento industrial propiamente, sino en el crecimiento de la mancha urbana hacia las zonas industriales de alto peligro. Sin embargo, la concentración de accidentes también se concentra en la zona central de la ciudad, producto de incendios y explosiones especialmente en instalaciones no industriales (caso de viviendas, bodegas y negocios). En las décadas de los 80's y 90's los accidentes tienden a expandirse hacia los extremos de la ciudad, en especial al sur y al valle del DMQ. Para la década del 2000 existen varios accidentes ubicados especialmente al sur a lo largo de la avenida Panamericana Sur y en zonas localizadas en los valles, debido principalmente a las actividades de transporte de hidrocarburos tanto por las rutas como por ductos (poliductos o gasoductos) (ver figura 2).

Figura N°. 1 - Número de accidentes reportados (1970-2006)



Fuente: Revisión Bibliográfica y análisis de prensa El Comercio. El Hoy y Últimas Noticias. 1970-2006. Conceptos Manuales OSHA, 1990. Memoria DEA Jairo Estacio. Realización: Jairo Estacio.

Figura N°. 2 - Repartición de tipos de accidentes en el DMQ (1970-2006)



Fuente: Revisión Bibliográfica y análisis de prensa El Comercio. El Hoy y Últimas Noticias. 1970-2006. Conceptos Manuales OSHA, 1990. Memoria DEA Jairo Estacio. Realización: Jairo Estacio.

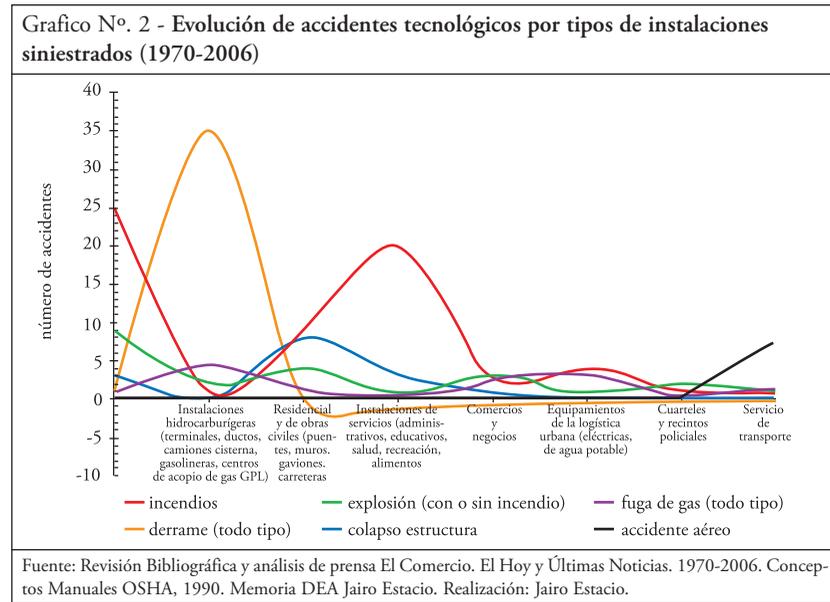
Tipos de lugares siniestrados: del riesgo mayor al riesgo menos conocido.

Usualmente, se suele asociar los tipos de accidentes tecnológicos exclusivamente con las instalaciones industriales o equipamientos de alta tecnología. No obstante, la experiencia de accidentabilidad en las ciudades, como es el caso del DMQ, deja entrever muchos eventos en el sector residencial y a nivel de obras civiles. Si bien, por su presencia y connotación los accidentes mayores ocurridos son los que mayor visibilidad y los que han llamado la atención de autoridades locales y medios de comunicación, como son los accidentes aviatorios² o accidentes en grandes instalaciones industriales³. No es menos cierto que varios accidentes han ocurrido en instalaciones menores como es el caso del sector residencial o a nivel de obras civiles o de servicios dejando, en algunos casos, consecuencias graves⁴. Además, otros accidentes muy puntuales vinculados con obras civiles, han sido reportados por vulnerabilidades intrínsecas⁵ (ver gráfico 2).

Por lo tanto, estos accidentes dejan a la luz la necesidad de observar, gerenciar y espacializar la accidentabilidad y los riesgos tecnológicos bajo un prisma más integral, vinculando otros lugares donde de alguna manera se asocian tecnologías de uso doméstico o de la logística urbana como es el caso de viviendas o infraestructuras de servicio y de equipamientos básicos (salud, educación, electricidad, agua potable), o técnicas de construcción como es el caso obras civiles (puentes, muros de resistencia por citar ejemplos) o más aún el manejo directo de tecnologías como son los casos del transporte terrestre y del aéreo, relacionados con fuentes móvi-

- 2 Por ejemplo, es el caso del accidente ocurrido en 1998 en el aeropuerto Mariscal Sucre de Quito que dejó como saldo 80 muertos y más de 30 heridos.
- 3 Por ejemplo, la explosión ocurrida en 1976 en la Fábrica Carlos Carrasco de juegos pirotécnicos localizada en el barrio San José al sur de Quito, que ocasionó daños a más de 500 metros a la redonda con pérdidas humanas estimadas en 12 personas y muchos heridos, pérdidas económicas de varias casas destruidas
- 4 Este es el caso del accidente ocurrido en noviembre de 1996 al norte de Quito en el sector de El Pinar. Un gran incendio y explosión se produjo debido a la ignición de una vela encendida que entró en contacto con material lubricante que se almacenaba en el lugar de forma ilegal. El resultado fue de al menos 5 muertos y varias decenas de heridos.
- 5 Por ejemplo el accidente ocurrido en marzo de 1986 en el cine Quito, donde la caída del cielo raso por la falta de mantenimiento del lugar, produjo una víctima mortal y alrededor de 30 heridos.

les asociadas especialmente al transporte de material peligroso y al transporte de personas⁶.



**Consecuencias globales producidas por eventos adversos:
Consecuencias directas e indirectas ascendentes**

Las consecuencias de los accidentes ocurridos son otorgadas en el cuadro adjunto, el mismo que revela los accidentes cuyas consecuencias son conocidas. En efecto se han registrado alrededor de 119 accidentes de importancia por sus múltiples consecuencias. Un accidente puede tener varias consecuencias, del mismo modo que algunos accidentes no siempre pueden presentar consecuencias señaladas.

⁶ Sin embargo, por los objetivos de este estudio, no se han considerado todos los accidentes de las rutas (accidentes de tránsito), solo aquellos relacionados con consecuencias tecnológicas y particularmente a los medios de transporte de material peligroso, explosivo o inflamable. Tampoco se ha considerado todos los accidentes relacionados con colapso de estructuras vinculados en su génesis con eventos de origen natural. En tal virtud, la base requerirá ser retroalimentada y mejorada constantemente para su uso vigente y apropiado por parte de los actores responsables del manejo de la seguridad en la ciudad.)

Cuadro N°. 2 - Consecuencias reportadas por accidentes tecnológicos durante 1970 - 2006

	70 - 79 (%)	80 - 89 (%)	90 - 99 (%)	2000 - 2006 (%)
Muertes	4,2	7,4	14,8	5,6
Heridos	8,7	9,6	21,3	14,9
Evacuados	13,4	11,8	26,9	21,1
Contaminación Suelo	5,3	6,6	5,4	15,8
Contaminación Aire	7,6	8,9	4,3	9,2
Contaminación recursos hídricos	2,6	2,7	9,6	13,4
Obras civiles afectadas directamente	3,1	2,6	6,3	3,7
Paralización de servicios de transporte	6,3	3,7	2,2	1,5
Pérdidas producción y comercialización	18,7	22,9	26,2	39,2
Paralización de servicio de servicio de educación	1,1	0,2	2,3	5,1
Paralización de servicio de salud	7,9	5,3	1,3	6,2
Paralización de actividades administrativas	0,2	0,1	0	0,9
Paralización de actividades recreativas	0,1	1,2	0,8	0
Desempleo por paralización de instalaciones	6,1	5,2	6,7	4,1
Problemas de comunicación	1,1	3,5	0,8	0,1
Problemas de falta de vivienda	4,5	6,7	7,8	8,9
Desabastecimiento de agua	1,5	1,8	4,4	7,8
Desabastecimiento de alimentos	1,7	0,1	3,3	5,9
Desabastecimiento energía eléctrica	6,1	5,4	3,1	7,7
Desabastecimiento de combustibles	0,1	1,7	0,2	0,6
Paralización de transporte de combustibles	2,5	4,8	2,7	11,9
Paralización definitiva de instalaciones siniestradas	7,1	8,3	4,7	1,3
Sin consecuencia	2,6	4,1	3,9	5,5
Pérdidas de producción	17,8	21,9	25,7	38,9

Fuente: Revisión Bibliográfica y análisis de prensa El Comercio. El Hoy y Últimas Noticias. 1970-2006. Conceptos Manuales OSHA, 1990. Memoria DEA Jairo Estacio. Realización: Jairo Estacio.
Se ha considerado diferentes indicadores contabilizadas como consecuencias relacionados con el número de eventos por década.

Si bien en el *cuadro 2* se destacan consecuencias directas de los accidentes a las personas, el ambiente, al entorno construido y a las pérdidas económicas de la producción de las instalaciones. De la misma forma existen muchas consecuencias indirectas reflejadas en las instalaciones, las cuales también conforman fuentes de interés para el desarrollo urbano. En este sentido, se ha observado que las disfunciones de las fuentes siniestradas inciden en problemas de desempleo, paralización de servicios o problemas de la logística urbana como la falta de vivienda o redes de

comunicación⁷. Estas consecuencias, muestran las incidencias territoriales a otras escalas devenidos de daños puntuales.

En cuanto a la población, el número de muertos por accidentes tecnológicos reportados desde 1970 hasta el 2006 suman en total 180 muertos reportados directamente a un promedio anual de 5 muertes por año. Si a esta cifra se la compara globalmente con los accidentes de tránsito suscitados durante el mismo período, corresponderían aproximadamente al 15% de ellos (estimados en alrededor de 1250 muertes durante el mismo periodo)⁸. Si bien este número podrían aumentar ostensiblemente si se consideran fallecidos indirectos (casos de personas afectadas por exposición a elementos radioactivos o zonas contaminadas o tóxicas que producen enfermedades cancerígenas o patológicas graves o heridos que más tarde serían reportados fallecidos). No obstante, el número de heridos es mayor con alrededor de 700 reportados directamente, lo que equivale a casi 20 heridos por año.

Un estudio realizado por Pierre Peltre sobre el historial de desastres de origen natural y específicamente morfoclimáticos (eventos de origen climático y geomorfológico como inundaciones, deslizamientos, derrumbes o hundimientos) de Quito desde el año 1900 a 1988⁹, permite resaltar la gravedad de los accidentes tecnológicos frente a los de origen natural en términos de consecuencias, no así de ocurrencia. Por ejemplo, el estudio ha contabilizado alrededor de 383 accidentes reportados y confirmados por diferentes fuentes de archivos y de prensa, así como al menos se confirman 3 muertes promedio al año. Lo que implica que en Quito en alrededor de 90 años se han producido un promedio de 4 eventos morfoclimáticos por año en contrapartida con al menos 3 accidentes tecnológicos durante 36 años. Esto significa una aproximación notable entre estos dos eventos, sin considerar que muchos accidentes tecnológicos fueron la causa y el agravamiento de los riesgos morfoclimáticos como se verá más

7 Por ejemplo, la explosión puntual de uno de los componentes de la subestación eléctrica Eplica-chima al sur de Quito en el 2005, tuvo como consecuencia indirecta el desabastecimiento eléctrico a alrededor de 120 mil usuarios de este sector.

8 Según reportes anuales de accidentes de tránsito del SIAT (Sistema de Información de Accidentes de Tránsito de la Policía Nacional) y según revisiones de prensa en *El Comercio*, *El Hoy*. *Últimas Noticias*.

9 Peltre Pierre (1989), "quebradas y riesgos naturales en Quito, periodo 1900-1988 en "Riesgos Naturales en Quito", Estudios de Geografía, Volumen dos, Colegio de Geógrafos del Ecuador, Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador, 45-91pgnas,

adelante con ejemplos. No obstante, una mirada hacia sus consecuencias como son el número de decesos, revela que los accidentes tecnológicos habrían sido mayores a las de los desastres morfoclimáticos (al menos 5 muertes), denotando que el alto impacto de los accidentes muy recurrentes en Quito no solo recaen en los de origen natural.

Causas y construcción de amenazas tecnológicas

Tendencias y lecturas de la génesis de accidentes

Las tendencias de crecimiento de accidentes muestran la complejidad de la construcción de las amenazas tecnológicas en el territorio (ver *figura 3 y cuadro 3*). Estas amenazas merecen dos lecturas por su génesis y agravamiento:

- Accidentes producidos en fuentes de peligro han sido producto de vulnerabilidades internas al funcionamiento de los elementos tecnológicos. Esto quiere decir debilidades en su funcionamiento sean por fallas mecánicas, diseño civil, físicas, entre otras o por fallas humanas generadas en la operación de las instalaciones.
- Accidentes de instalaciones producto de la ocurrencia de eventos externos como son amenazas de origen natural o social (como son actos delincuenciales o atentados terroristas). Ello conlleva a la reflexión de que los elementos tecnológicos no se encuentran aislados del sistema urbano sino que interactúan con amenazas de origen natural, muchas veces "antropizándolas" y agravando sus escenarios de riesgo¹⁰. Por lo tanto, las vulnerabilidades de los elementos tecnológicos tienen un rol importante en las dinámicas de construcción de riesgos urbanos: son capaces de generar amenazas tecnológicas, pero asociadas con eventos externos son capaces de agravar los mismos¹¹.

10 Por ejemplo "el caso de las inundaciones cuando la cantidad, la velocidad y la trayectoria de los flujos se ven modificadas por la ocupación y la impermeabilización de los suelos. Es también el caso de las ondas sísmicas, cuya propagación, frecuencia, trayectoria y amplitud son alteradas por la existencia de construcciones o de rellenos realizados por el hombre. Es bastante conocido que no son las sacudidas sísmicas en sí lo que ocasiona la pérdida de vidas humanas, sino los hundimientos de los edificios y los incendios que desatan" (D'Ercole, 2004).

11 Este es el caso no solo de instalaciones expuestas a fenómenos externos, sino también de elementos tecnológicos concebidos para mitigar riesgos de origen natural. Contradictoriamente muchos

Cuadro N°. 3:
Principales causas registradas en el historial de accidentes tecnológicos (1970-2006)

Causas Encontradas	Detalles de las causas	Tipos de elementos categorizados	Definición
Inflamación de estructuras de deflagración,	Involucra calderos, hornos, fogón, cocina, reverbero, chimeneas, velas.	Significa que existió un incendio en la fuente de estos artefactos posiblemente relacionados con reacciones y fugas de gas del material de combustión.	Inflamación de estructuras.
	Inflamación de materiales químicos peligrosos y combustibles.	En esta categoría se encuentran parafinas, pólvora, gasolina, diesel, hidrocarburos saturados y no, solventes químicos. Estos materiales son manejados por fábricas, terminales, bodegas, gasolineras y recintos militares.	Se debe a la ignición de materiales que son inflamables y provocan incendio a veces asociado con explosiones.
Desperfectos de estructuras	Desperfectos de estructuras mecánicas.	Involucra maquinaria industrial, motores de avión, transformadores eléctricos, motores a diesel (caso autotanques, centrales termoeléctricas)	fallas o averías en el normal funcionamiento de aparatos originaron flagelos.
	Desperfecto de estructuras de deflagración.	Involucra calderos, hornos, fogón, cocina, reverbero, chimeneas.	Falla en los artefactos ocasionando una rotura, disfuncionamiento o similares que provocó incendio o una explosión o ambos.
	Desperfecto de estructuras que permiten el almacenamiento, conexión y conducción de hidrocarburos.	Involucra tanques, válvulas de ductos o de tanqueros, líneas de paso (no ductos) y mangueras especialmente que facilitan el flujo, transporte y depósito de petróleo y derivados. Se refiere a obras civiles como	Falla de estos materiales son el detonante principal de derrames e incendios o ambos
	Aspectos relacionados con factores intrínsecos de constructibilidad y mantenimiento de instalaciones en obras civiles.	muros, puentes y cines. Además se considera una Estación del SOTE porque sus estructuras no han sido mantenidas.	Relacionados a la falta de acciones de mantenimiento, mejoramiento de diseño y reforzamiento de estructuras. Algunas obras civiles se construyeron con materiales inapropiados o de poca resistencia, de baja calidad y durabilidad en el tiempo, lo que provoca colapso de estructuras.
	Aspectos relacionados con factores intrínsecos de mantenimiento y vida útil de instalaciones de hidrocarburos.	Oleoductos y poliductos.	Falta de mantenimiento y agotamiento de vida útil asociado a factores físicos del medio provocan corrosión y posibles derrames.

elementos de ésta índole, al momento de presentarse una amenaza han colaborado a su agravamiento. En este caso se encuentran de forma muy puntual, por ejemplo, infraestructuras de servicio del agua potable, muros de protección y otras obras civiles importantes.

Fenómenos externos a las instalaciones (caso dependencia, fenómenos naturales y antrópicos)	Fallas de infraestructuras por dependencia con energía eléctrica.	Especialmente en estaciones de bombeo de poliductos.	Se refiere especialmente a la dependencia instalaciones con energía eléctrica que en el caso de poliductos, la carencia de energía ha provocado una sobrepresión en la tubería.
	Presencia de fenómenos naturales originados por aspectos climáticos	Involucra presencia de lluvias de fuerte duración e intensidad (excepcional), neblina, rayos, relámpagos, sequía.	Efectos del tiempo y el clima producen accidentes tecnológicos especialmente relacionados con estructuras de movilidad de personas y con maquinaria sensible (caso electricidad).
	Presencia de amenazas de origen morfoclimático.	Involucra hundimientos, deslizamientos y derrumbes.	Como consecuencias de este tipo de amenaza se producen fallas en obras civiles, industrias u otras instalaciones desencadenado en flagelos tecnológicos.
	Presencia de amenazas antrópicas relacionadas con eventos maliciosos	Especialmente comprenden oleoductos y poliductos o reservas ecológicas (caso de incendios forestales).	Relacionadas con acciones voluntarias como robos, atentados (caso de ductos de hidrocarburos serían perforaciones clandestinas) e incendios provocados.
	Presencia de amenazas antrópicas relacionadas acciones civiles indirectas.	Sobre todo en poliductos y oleoductos que van enterrados.	Se relacionan con aquellas obras civiles o acciones antrópicas que producen daños indirectos en otras instalaciones. Por ejemplo acciones de construcción de vía por retroexcavadora cerca de un oleoducto puede provocar su rotura.
Fallas humanas	Acciones antrópicas relacionadas con mala maniobra de productos químicos peligrosos.	Especialmente hidrocarburos aromáticos, solventes químicos, ácidos, hidróxidos. Estos materiales son manejados especialmente en fábricas, recintos militares y bodegas.	La manipulación de productos sin conocimiento o por demasiada confianza ocasionan reacciones que en la mayor parte de casos originan explosiones o incendios.
	Acciones antrópicas relacionadas con malas maniobras de maquinaria.	Se refiere especialmente a la conducción de autotanques, aviones, maquinaria de control de tanques u otros aparatos de la misma índole.	La mala maniobra de conductores, pilotos o personal técnico provocan accidentes antrópicos como accidentes aviarios, incendios o explosiones.
Incidentes en instalaciones eléctricas	Cortocircuito de estructuras eléctricas y electrónicas.	Involucra líneas de distribución secundaria de electricidad, medidores o interruptores, artefactos eléctricos.	Significa que mal funcionamiento y vetustez de redes y aparatos originaron cortocircuitos y por ende flagelo
	Sobrecarga de estructuras eléctricas.	Involucra especialmente a grandes infraestructuras eléctricas como Centrales o Subestaciones.	Falla de estos materiales pueden producir incendios, explosiones o averías que provocan apagones de energía eléctrica.

Fuente: Revisión Bibliográfica y análisis de prensa *El Comercio, El Hoy y Últimas Noticias*. 1970-2006. Conceptos Manuales OSHA, 1990. Memoria DEA Jairo Estacio. Realización: Jairo Estacio.

Las causas intrínsecas del origen de los accidentes tecnológicos

Una manifestación recurrente en el historial de incendios y explosiones se relaciona con la inflamación de estructuras, los desperfectos en el funcionamiento de instalaciones e incidentes en los sistemas eléctricos (en especial cortocircuitos). Si se observa estos accidentes en las rutas o en medios de transporte, muchos de ellos se han asociado a fallas humanas en el manejo de infraestructura, material peligroso y a desperfectos mecánicos o civiles. En cambio, una minoría de accidentes como el colapso de estructuras se produce por aspectos intrínsecos relacionados a la falta de mantenimiento preventivo y a la mala construcción y diseño de obras civiles.

Si se observa los accidentes entre 1970-2006, la mayoría de ellos fueron causados por vulnerabilidades intrínsecas o internas de las fuentes de peligro (ver figura 3). Por lo tanto, la primera causa de la accidentabilidad y de la construcción de la amenaza tecnológica no es propiamente asociada a eventos externos sino a factores antrópicos intrínsecos relacionados con debilidades en el funcionamiento de las diferentes instalaciones.

La interacción de elementos tecnológicos con eventos externos

Varios accidentes especialmente derrames, colapso de estructuras y algunos accidentes aviatorios han sido resultado de la exposición de instalaciones a amenazas de origen natural o antrópico-maliciosas o de su dependencia con otras instalaciones siniestradas o en avería.

La presencia de fenómenos climáticos (lluvias excesivas, caída de rayos o tempestades) ha afectado a infraestructuras, especialmente, eléctricas y mecánicas (donde se incluyen medios de transporte). Además, la presencia de deslizamientos y derrumbes han afectado a diversas instalaciones expuestas a este tipo de amenazas, provocando un efecto en cadena con el posterior apareamiento de accidentes tecnológicos. Los accidentes frecuentemente registrados son los derrames en oleoductos y poliductos causados por deslizamientos considerables como el ocurrido en el Sector de San Juan de Chiriboga, al sur occidente del DMQ, en noviembre del

2002, donde se estimó un derrame de alrededor de 160 barriles de crudo afectando poblaciones locales.

Otros tipos de causas relacionadas a fenómenos externos son las acciones civiles indirectas. Por ejemplo, el derrame del oleoducto en marzo del 2003 en el sector de Papallacta, localizado en el límite suroriental del DMQ, fue causado por acciones civiles de una retroexcavadora. Esto desembocó en un gran derrame y contaminación de una importante laguna utilizada para el abastecimiento de agua para el DMQ. Otro factor externo se relaciona con atentados o actos delincuenciales y maliciosos que afectan especialmente a las instalaciones de hidrocarburos. Por ejemplo, se menciona el derrame e incendio en el Sector de Chillogallo al sur de Quito en marzo del 2003, causada por una perforación clandestina para el robo de gasolina. Este evento produjo un incendio que dejó como saldo 1 muerto, alrededor de 15 heridos y varias viviendas destruidas.

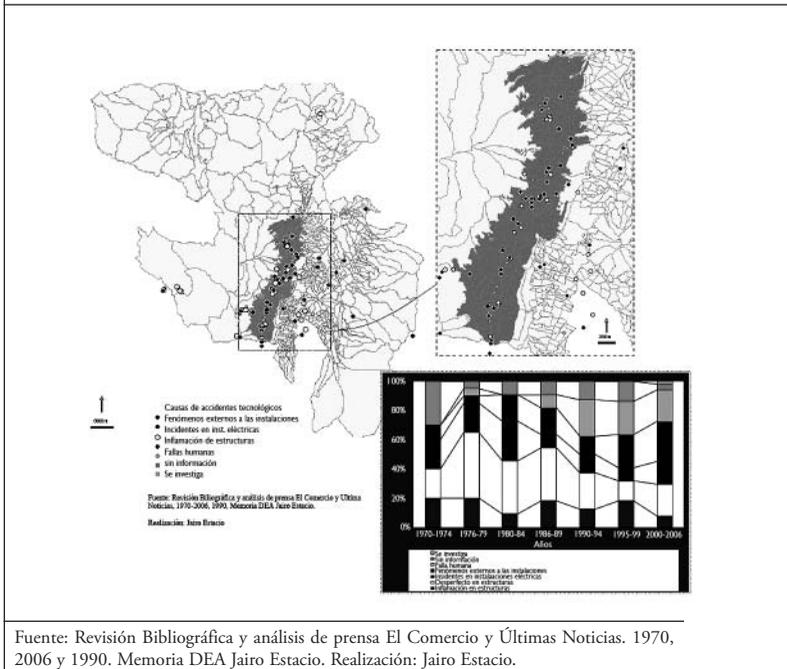
Otras causas externas que han producido accidentes se las ha atribuido a la dependencia generada de las instalaciones con otras. Esto es evidente particularmente en sistemas técnicos de redes como el eléctrico, los sistemas de bombeo de poliductos, oleoductos y redes de agua potable. Aunque estos accidentes son muy eventuales, se puede mencionar como importante al derrame producido por rotura del poliducto Esmeraldas-Quito en el 2003, a causa de una sobrepresión originada por fallas eléctricas en una estación de bombeo en el sector de El Rublo en Chiriboga. Como consecuencia alrededor de 6000 barriles se derramaron al río Saloya afectando las fuentes hídricas para la población

De esta forma, los accidentes tecnológicos en muchos casos son el resultado de su susceptibilidad por exposición a eventos naturales o antrópicos. Esto denota la antropización de la amenaza natural. No obstante, paradójicamente existen elementos tecnológicos destinados a mitigar las amenazas naturales pero que en la práctica más bien las han agravado. Por ejemplo, el deslizamiento que de la cuenca de la quebrada La Raya al Sur de Quito en el barrio Santiago en 1986 que afectó a más de 5 manzanas y dejó cuantiosas pérdidas económicas se produjo por fuertes lluvias y por el derrumbe de un muro de contención que protegía las faldas de la loma de Ungui, localizada en la cuenca alta. Otros desastres como la inundación en la avenida 24 de mayo ubicada en el centro histórico de Quito en

1977, fue agravado por el desbordamiento de una cuneta ubicada en el sector de El Panecillo, la misma que paradójicamente estaba destinada a controlar las aguas lluvias (Peltre, 1989).

Por lo tanto, los eventos tecnológicos no son eventos aislados, sino que en la configuración del riesgo urbano ocupa un papel preponderante debido a su interacción como un elemento antropizador del riesgo de origen natural.

Figura N°. 3: Principales causas reportadas de los accidentes tecnológicos mayores (1970-2006)



Conclusiones

Las tendencias en aumento de la accidentabilidad ocurrida en el DMQ desde 1970-2006, revela la importancia de estos riesgos en términos de consecuencias y causas que en muchos casos sobrepasan a los desastres de origen natural. De ahí que es imprescindible una gestión prioritaria de los mismos.

Asimismo, al observar el riesgo tecnológico y sus accidentes, se destaca claramente que el riesgo no solo se vincula a instalaciones mayores como fuentes de peligro, sino a otro tipo de instalaciones (caso viviendas, negocios o bodegas) vinculadas al manejo de productos peligrosos, a tecnologías y equipamientos incipientes o poco mantenidos. De la misma forma sobresalen accidentes ligados a tecnologías precautorias (se mencionan aviones, subestaciones eléctricas, redes hidráulicas, camiones cisterna entre otras) sin considerar los accidentes de tránsito.

Por otra parte, sin duda que la génesis de los accidentes ayuda a comprender mejor su naturaleza y sus aspectos de vulnerabilidad en las fuentes de peligro. Por ejemplo los incendios siempre asociados con cortocircuitos o sobrecargas, o las explosiones asociados con desperfectos e inflamación de estructuras, o los derrames y accidentes aéreos asociados a fenómenos externos y fallas humanas y técnicas o las fugas de gases inflamables y tóxicos relacionados a fallas humanas.

No obstante, la misma génesis pone de manifiesto que los elementos tecnológicos son productores de riesgos tecnológicos y antropizadores de las amenazas naturales, en muchos casos, agravándolas y produciendo desastres morfoclimáticos importantes a lo largo de la historia de crecimiento urbano del DMQ. Entonces bien se podría pensar que el riesgo tecnológico no es un hecho aislado de la gestión de riesgos urbanos de la ciudad, sino que en sus formas de intervención deben ser priorizados pues sus relaciones estratégicas en el sistema urbano revelan su papel importante en la generación de los riesgos urbanos y al mismo tiempo de otros riesgos socioeconómicos, sociales y ambientales relacionados con su funcionamiento como fuentes de producción, de trabajo, de servicios, de bienes que garantizan el desarrollo y el nivel de vida de la población. Por lo tanto, si se conoce la doble connotación del riesgo tecnológico se debe bus-

car mecanismos y diseñar metodologías que permitan convivir con los riesgos al mismo tiempo que mejorar las tecnologías limpias y seguras.

Bibliografía

- Acción Ecológica, (2002). *Manuales de Monitoreo ambiental comunitario*, Manual 1, Quito: Acción Ecológica.
- Beck, U (2001). *La société du risque : Sur la voie d'une autre modernité*, Paris: Editions Flammarion.
- Bernadette, Merenne Schoumaker (2002). *La localisation des industries, Enjeux et dynamiques*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes, Didact Géographie.
- Cardona D. (1993). "Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo" en Maskrey (coord), *Los riesgos no son naturales*, colecciones de la Red latinoamericana de Desastres. Bogotá.
- Dauphine A., (2003). *Risques et Catastrophes : Observer, spatialiser, comprendre, gérer*. Paris: Editions Armand Colin.
- De Marchi B, Funtowicz S. (2002). *La gobernabilidad del Riesgo en la Unión Europea*, Ed Mimeo, Madrid, España, 60p.
- D'ercole R. & Metzger P. (2004). *Vulnerabilidad del Distrito Metropolitano de Quito* Colección Quito Metropolitano. Quito: MDMQ-IRD.
- Donze J. (2001). "Risques technologiques et urbanisation". en CNRS, *Risques et territoire, la gestion des risques territorialisés*, vol 2, Colloque national, Lyon: CNRS.
- Douglas Mary, (1996). *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*, Barcelona: Ediciones Paidós Studio.
- Estacio J. (2004). *Risques technologiques liés au stockage et au transport de combustibles dans le District Métropolitain de Quito*, tesis Maestría, Université de Savoie, Chambéry.
- García-Tornel (2002). *Sociedades y territorios de riesgo*, Colección la Estrella Polar N.31, Barcelona: Ed. Del Serbal.
- Godard O, Henry C, Lagadec P, Kerjan E. (2002). *Traité des nouveaux risques*, coll Folio/Actuel, Paris: Editions Gallimard.

- Lagadec P. (1994). *La gestion des crises, outils de réflexion à l'usage des décideurs*, Londres: Mac Graw Hill; Paris: Edisciences.
- (1981). *La civilisation du risque: catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, Seuil (collection "Science Ouverte"), Paris, 254p.
- Lavell, Alan (2000). *Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica*,. Perú: La Red.
- Peltre (Coord), (1989). "Quebradas y riesgos naturales en Quito, período 1900-1988" en Colegio de Geógrafos del Ecuador, *Los riesgos naturales en Quito*, Revista Estudios de Geografía Vol. 2. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Peretti-Watel P. (2001). *La société du risque*, Paris: Editions La Découverte.
- Petroecuador (2004). *El petróleo en Ecuador: su historia y su importancia en la economía nacional*, texto guía para maestros de educación primaria y media, Quito: Petroecuador.
- Theys J. (1987). « La société vulnérable » en Fabiani J.L. et Theys J, *La société vulnérable. Evaluer et maîtriser les risques*. Paris: Presses de l'Ecole Normale Supérieure.
- Weichselgartner J. (2004). « Changer au rythme des changements : les défis s'adressant à la gestion des risques naturels » en Yvette Veyret, Gérald Garry, Nancy Meschin de Richemond (eds.), « *Risques naturels et aménagement en Europe* », Paris: Armand Colin, Paris.
- Zimmermann P. (2003). "L'inscription des risques dans l'espace : difficultés de appréhension et de représentation. L'exemple des risques industriels" en Moriniaux V. (Coord), *Questions de Géographie : Les Risques*. Nantes, Editions Temps

Discrepancias institucionales y vulnerabilidad asociada en el valle de Los Chillos frente al peligro de lahares del volcán Cotopaxi

Tania Serrano* / Florent Demoraes**

Resumen

El artículo presenta algunos de los resultados del proyecto Vulnerabilidad institucional y de la población del valle de Los Chillos (DMQ-Rumiñahui) llevado a cabo en el marco del programa Pacivur (IRD) y del grupo PAUD.

Se intenta mostrar cómo las perspectivas, prioridades y políticas diferentes de dos municipios que administran un territorio expuesto a una misma amenaza (los lahares) tienen implicaciones sobre el uso y ocupación del suelo que a su vez pueden provocar o incrementar la vulnerabilidad del valle de Los Chillos. Se muestra igualmente las dificultades a las cuales las autoridades se ven confrontadas cuando se trata de conciliar el crecimiento urbano y la reducción de riesgos. El estudio resalta la pertinencia de adoptar una gestión del riesgo a una escala geográfica supramunicipal.

Palabras clave: crecimiento urbano, riesgo volcánico, lahar, planificación urbana, vulnerabilidad institucional, SIG, valle de Los Chillos, Ecuador.

* Investigadora. Equipo PAUD (IRD-MDMQ), Quito. tania_serrano@gmx.net

** Docente Investigador. Laboratoire RESO - UMR 6590 CNRS. Université Rennes 2, Francia. florent.demoraes@univ-rennes2.fr

Crecimiento urbano, fenómeno global y particular en países en desarrollo

Las ciudades concentran tradicionalmente los empleos, los equipamientos, los servicios y las esperanzas de vida de la mayoría de la población de un país. Los últimos 250 años han sido marcados por un proceso demográfico caracterizado por un éxodo rural masivo en todo el mundo. Es así que actualmente el 50 % de la población mundial vive en zonas urbanas, mientras esta proporción no superaba el 30 % en 1950. A partir de esta fecha es sobre todo en los países en desarrollo donde la tendencia a la urbanización ha sido mayor; solamente 7 de las 20 ciudades más grandes del mundo se localizaban en los países en desarrollo en 1950 y actualmente son 17 (Domeisen y Palm, 1996 in Chester et al., 2001: 89). De igual manera el incremento de ciudades de más de un millón de habitantes es más fuerte en los países en desarrollo (Naciones Unidas in Chester et al., 2001: 93). Si bien América Latina concentra únicamente el 15 % de la población urbana mundial, la tasa de urbanización de esta región es la más elevada (75 %) lo que la sitúa por sobre la tasa media de Europa y es dos veces más alta que en África y en Asia (Atlas du Monde Diplomatique, 2000).

Implicaciones del crecimiento urbano en términos de riesgo

Este crecimiento urbano acelerado a nivel mundial tiene claras repercusiones en el incremento de los riesgos de origen natural. Por un lado, la urbanización se traduce en la ocupación de zonas expuestas a fenómenos peligrosos como sismos, erupciones volcánicas, inundaciones, etc. Se estima que aproximadamente el 40 % de la población en los países en desarrollo se encuentra expuesto directa o indirectamente a este tipo de fenómenos (RGA, 1994 in Demoraes, 2004: 19). Por otro lado, la gran concentración de la población y de la infraestructura en las ciudades incrementa el riesgo de daños y pérdidas. En los países en desarrollo donde esta concentración se observa en una o dos ciudades principales, el riesgo para

todo el país de sufrir disfuncionamientos es mucho mayor en caso de ocurrencia de un fenómeno peligroso en una de estas ciudades. Es así que estos eventos pueden tener graves repercusiones en el desarrollo de un país o de una región¹ (Chester et al, 2001: 98). Finalmente la percepción del riesgo suele ser menor en las ciudades debido a un contacto cada vez menor con la naturaleza a causa de la existencia de un ambiente construido (D'Ercole, 1991; Gaillard et Léone, 2000; Chester et al., 2001)².

Ciudades y volcanes

Uno de los fenómenos que podrían ser particularmente dañinos para muchas ciudades son las erupciones volcánicas ya que un gran número de ellas están situadas en el cinturón de fuego donde se localizan los volcanes más activos del mundo. Se estima que alrededor de 500 millones de personas estarían expuestas al riesgo volcánico en el mundo entero (Tilling et Lipman, 1993 in Chester et al. 2001 : 94).

La elevada tasa de crecimiento de la población en las ciudades de países en desarrollo es preocupante en vista de que su exposición a la amenaza volcánica es cada vez mayor y al hecho de que, generalmente, una ciudad expuesta a un volcán suele estar expuesta a otros volcanes (Small y Naumann, 2001: 106).

El crecimiento urbano en Ecuador, en Quito y la descentralización de la gestión de riesgos

La tendencia mundial de urbanización se observa también en Ecuador, país fuertemente expuesto a fenómenos adversos como inundaciones, movimientos en masa, erupciones volcánicas, sismos, tsunamis, sequías, etc. La tasa de urbanización en el país pasó de un 29 % en 1950 a un 61

1 Para dar un ejemplo, el sismo de Managua de 1972 provocó la muerte de 5000 personas y pérdidas económicas equivalentes al 40 % del PIB.

2 El estudio de Robert D'Ercole sobre la percepción del riesgo volcánico del Cotopaxi mostró, por ejemplo, que los habitantes de zonas rurales tenían mejor percepción de los peligros que los recientes habitantes de las zonas urbanas del Valle de Los Chillos.

% en el 2001 (INEC, 2001). Con una población que se duplica cada 20 años, el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), sede de la capital del Ecuador, concentra 1,8 millón de habitantes repartidos en 46 000 ha cuando en 1956 la ciudad no sobrepasaba los 350 000 habitantes los cuales ocupaban solamente 3 340 ha (Godard y Vega, 1992 : 1).

Inicialmente localizada a 2800 m de altura en un estrecho valle de tres a cinco kilómetros de ancho entre las faldas del volcán Guagua Pichincha al oeste y una falla tectónica al este, la capital se expandió a partir de los años ochenta hacia los valles más bajos localizados al este. Estos valles que gozan de condiciones ambientales más favorables (menor altitud, temperatura más elevada, amplios espacios planos, menor contaminación, áreas verdes, etc.), están urbanizados en un 40% aproximadamente. Constituyen nuevas centralidades urbanas y se posicionan como los lugares de desarrollo urbano futuro con la implantación de zonas industriales y el nuevo aeropuerto de Quito.

En los últimos decenios el fuerte crecimiento urbano de la capital se ha acompañado de varios desastres o por lo menos de eventos que han afectado seriamente la ciudad en el plano humano, material y económico. Se trata en particular del sismo de 1987, la caída de ceniza ocasionada por la erupción de los volcanes Guagua Pichincha y Reventador en 1999 y 2002, respectivamente; numerosas inundaciones, flujos de lodo, movimientos en masa, etc.

Una de las respuestas dadas al crecimiento urbano y el incremento del riesgo asociado es la responsabilidad de los municipios ecuatorianos en el ámbito de los riesgos. En el marco de una política de descentralización y desconcentración, el DMQ ha adquirido progresivamente varias competencias en cuanto a los riesgos y a partir de 1998 maneja directamente la cuestión del riesgo en su jurisdicción.

Sin embargo, una eventual erupción del volcán Cotopaxi, localizado a 50 km al sur de Quito, plantea el problema de la gestión del riesgo únicamente en los límites del DMQ. En efecto, otros cantones que mantienen estrechas relaciones con el DMQ también están expuestos como es el caso del cantón Rumiñahui. Es necesario por tanto tomar en consideración lo que pasa fuera de los límites del DMQ y reflexionar a una escala supramunicipal, en este caso, a la escala del Valle de Los Chillos.

El valle de Los Chillos: una zona de fuerte crecimiento urbano expuesta a los lahares en caso de erupción del volcán Cotopaxi

El valle de Los Chillos se localiza al sur este del centro histórico de Quito y a 45 km al norte del volcán Cotopaxi (5 897 m) y está amenazado por el advenimiento de lahares³ en caso de erupción. Los lahares descenderían al valle siguiendo el curso de los ríos Pita, Santa Clara y luego río San Pedro y afectarían a las zonas urbanas localizadas al borde de estos ríos. En la última erupción del Cotopaxi que data de 1877, los lahares provocaron un millar de víctimas a una época en la que las zonas circundantes al volcán eran muy poco pobladas (D'Ercole, 1996: 482). En efecto, este valle cuenta actualmente con cerca de 200 000 personas⁴ mientras que en 1974 apenas sobrepasaba los 40 000 habitantes (D'Ercole, 1992: 6).

Una particularidad del valle de Los Chillos es su división administrativa. Dos municipios (DMQ y Rumiñahui) que funcionan de manera distinta gestionan este territorio. La coexistencia de estas dos entidades es la causa de varias diferencias en la gestión de riesgos sobretudo en la planificación del uso y ocupación del suelo y en la preparación de la población para afrontar una situación de crisis. Este trabajo muestra de manera más particular las diferencias institucionales relacionadas con la estimación de la amenaza de lahares, el desarrollo urbano y sus consecuencias en términos de riesgo.

La amenaza lahar: zonificación evolutiva y sujeta a controversias

El Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional (IG-EPN) publicó en el 2004 el último mapa de peligros volcánicos del Cotopaxi que muestra

3 La palabra lahar es de origen indonesio y designa un flujo de lodo que contiene rocas, bloques angulares, principalmente de origen volcánico (Van Bemmelen in D'Ercole, 1989 : 30). Los lahares resultan de la expulsión de un lago de cráter, de un desplazamiento de ceniza gracias a la lluvia o de un derretimiento de un glaciar. En el caso del Cotopaxi este flujo se formaría por el derretimiento del casquete glaciar producto de la caída de material incandescente.

4 Proyecciones realizadas por la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial (DMPT) a partir del censo del 2001.

las zonas afectadas por el paso de los lahares de la última erupción de 1877. El mapa se basa en un trabajo de campo y reemplaza aquel de 1989 elaborado por la misma institución. Este último representa una zona de menor riesgo correspondiente a lahares producto de una erupción de intensidad superior a aquella de 1877. Un evento de esta magnitud es actualmente considerado como poco probable (Samaniego et al., 1994 in IG-EPN & IRD, 2005: 91) y adicionalmente el retroceso de los glaciares ha confirmado esta elección. En efecto, el casquete glaciar ha perdido aproximadamente el 30 % de su superficie entre 1976 y 1997⁵ lo que significa que los lahares esperados para una intensidad de erupción dada, serán de menor amplitud.

Una erupción de una intensidad igual a la de 1877 corresponde a uno de 4 escenarios elaborados para el Cotopaxi, concretamente al escenario 3. En el escenario 1 se formarían pequeños lahares sin consecuencias para el valle de Los Chillos. En el escenario 2 la expulsión de piroclastos podría ser importante lo cual provocaría la formación de un lahar de menor amplitud (50 % en relación al de 1877) y el escenario 4 correspondería a una erupción muy explosiva de recurrencia milenaria (IG-EPN & IRD, 2005: 92). La cartografía actual disponible no muestra los lahares correspondientes a todos los escenarios y la representación del escenario 3, correspondiente a la erupción de 1877, ha reforzado la idea de que es el único escenario posible.

El mapa de 2004 resulta muy conveniente para el valle de Los Chillos pues la zona probablemente afectada por los lahares es casi 6 veces menor que aquella definida en 1989. En otros términos, según el mapa de 1989 un 17% del área total del valle de Los Chillos⁶ correspondía a una zona de peligro (mayor y menor peligro), mientras que es de 3 % según el mapa del 2004. Cabe recalcar, sin embargo, que la zona de mayor peligro por lahares definida en 1989 es muy similar a la zona de peligro de 2004⁷.

Esta evolución de la cartografía del lahar es muy favorable para el desarrollo urbano. En efecto, la no consideración de un escenario de erupción

5 Cadier et Misincho (IRD-INAMHI). Segunda campaña de mediciones del glaciar del volcán Cotopaxi. Presentado en Quito en abril del 2007.

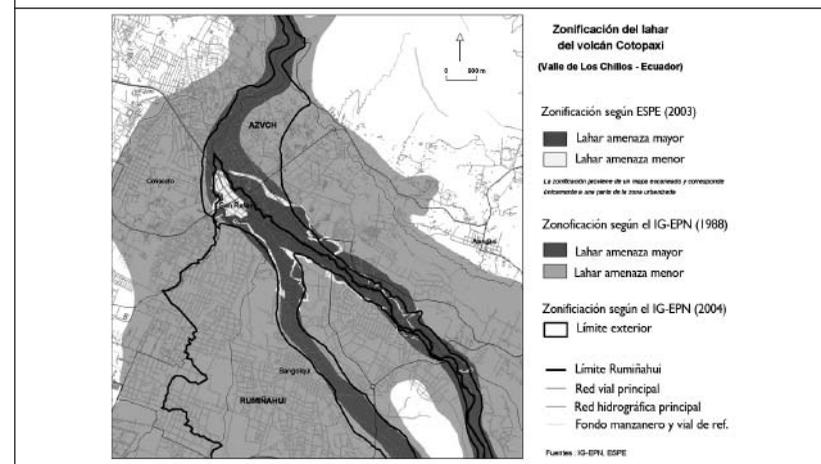
6 Superficie total calculada en 80 950 ha correspondiente a los límites de la Administración Zonal Valle de Los Chillos y Rumiñahui

7 La diferencia más importante es la representación, en el 2004, de una mayor superficie en peligro (cerca de 900 has más que la zona de mayor peligro de 1989). Parte de esta área en peligro se encuentra en la parroquia Alangasí (DMQ).

mayor permite la expansión urbana sin ningún tipo de restricción. Por otro lado, la reducción de la zona de peligro ha influenciado las actividades de preparación de la población y la percepción de las autoridades. Por ejemplo, la capacitación de la población se concentra únicamente en la zona definida en riesgo olvidando que existe una probabilidad, remota pero existente, de una afectación mayor en caso de una erupción de mayor intensidad. De igual manera ciertos albergues se localizan a menos de 100 m de la zona de peligro.

A esta dificultad de zonificación de la amenaza se suma una controversia de carácter científico. La Escuela Politécnica del Ejército (ESPE) elaboró una cartografía de lahares de la zona norte del Cotopaxi al considerar que los estudios de la IG-EPN de 1989 eran poco confiables y que las escalas utilizadas no permitían determinar de manera precisa las zonas de peligro en áreas urbanas⁸. Este mapa incompleto (ya que por falta de presupuesto solo concierne una parte del área urbana) fue realizado en base a modelaciones matemáticas y considerando ciertas informaciones provenientes de las crónicas de erupciones anteriores. El mapa 1 muestra las diferentes zonificaciones mencionadas.

Mapa N°. 1



8 Entrevista realizada al Ing. Aguilera ESPE. Abril 2007.

La existencia de dos mapas genera ciertos inconvenientes e incertidumbres. En primer lugar, el mapa del IG-EPN es utilizado en el Municipio de Quito y el mapa de la ESPE en algunas dependencias del Municipio de Rumiñahui. Los mapas son utilizados como referencia para determinar zonas seguras y por tanto la localización de albergues. Se constató por ejemplo, que un albergue situado en Rumiñahui se encuentra al borde de la zona de peligro según el mapa de la ESPE y está en zona de peligro según el mapa del IG-EPN⁹. Por otro lado, la adhesión de las autoridades a una institución científica genera distanciamiento entre ambos municipios. El Municipio de Quito reconoce el Decreto Ejecutivo mediante el cual se establece que el IG-EPN es la institución oficial encargada de “la identificación de las amenazas volcánicas y sísmicas y la preparación de los mapas de peligro respectivos”¹⁰ mientras que la Dirección de Seguridad Ciudadana del Municipio de Rumiñahui reconoce a la ESPE. De esta manera, cuando la ESPE realizó la proposición de construir un muro en el sitio denominado La Caldera para evitar el desborde de los lahares sobre el río Santa Clara fue tomada como poco ética por parte de las autoridades del DMQ. En efecto, la construcción del muro tenía el objetivo de proteger una zona densamente poblada de Rumiñahui a costa de incrementar el volumen del lahar que descendería por el río Pita lo que provocaría más daños en el territorio del DMQ. Una propuesta proveniente de la ESPE y la aceptación por parte de Rumiñahui, generó tensiones con las autoridades de la Administración Zonal del Valle de los Chilos (AZVCH-DMQ).

En términos de riesgo, ¿cuáles son las implicaciones de esta evolución de los mapas de peligro de lahares y cuáles son las implicaciones del reconocimiento por parte de las autoridades de dos instituciones científicas y sus mapas?

Por un lado, la preparación de la población para afrontar situación de crisis y la determinación de zonas seguras están condicionadas a los límites de los mapas producidos por los científicos. Es así que las actividades de capacitación y de información de la población así como la identifica-

9 Trabajo realizado por Jérémy Robert, integrante del equipo de investigación.

10 Decreto Ejecutivo n° 3593 del 13 de enero del 2003

ción de albergues o de vías de evacuación se realizan en base a los límites fijados sin considerar la noción de probabilidad característica del riesgo. Por otro lado, se mostró que el respaldo de las autoridades a los actores científicos puede generar ciertas tensiones entre autoridades cuando los científicos no están de acuerdo. Finalmente, la reducción de la zona de peligro de lahares influye en la urbanización de un valle que, a pesar del riesgo, no deja de ser cada vez más atractivo. El crecimiento urbano sin embargo no se da de la misma manera. Necesidades y prioridades distintas intervienen en el uso y ocupación del suelo.

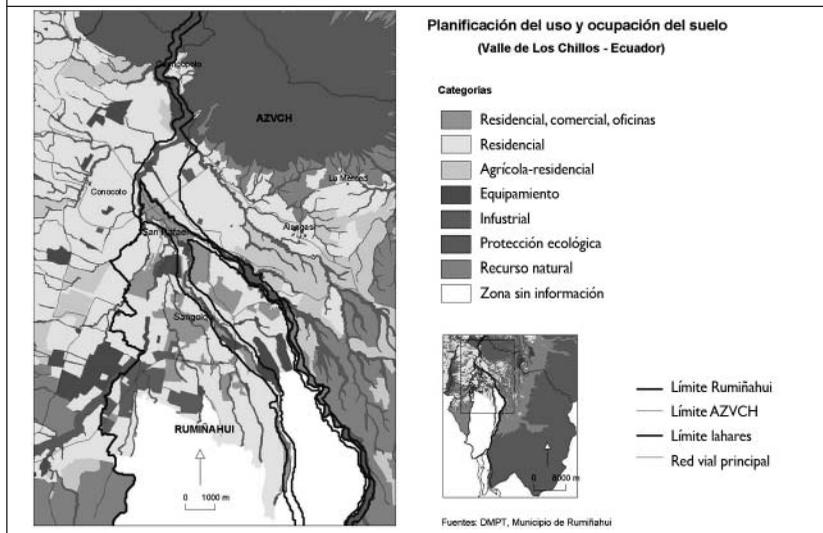
La planificación del uso y ocupación del suelo: realidades y prioridades diferentes

El suelo no se gestiona de la misma manera en el DMQ y en Rumiñahui. El modelo de desarrollo urbano en el DMQ es crear “una ciudad compacta” para evitar los gastos excesivos provocados por la extensión de las redes de servicios así como para evitar los problemas de degradación del medio ambiente. Para lograr este fin, el suelo se ha clasificado en tres categorías: suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. Los equipamientos y servicios pueden instalarse únicamente en el caso de los dos primeros y según las etapas de incorporación previstas (MDMQ, 2001). Gracias a una buena coordinación entre las empresas y direcciones metropolitanas esta política puede ponerse en marcha. El Municipio de Rumiñahui por su parte ha definido zonas de protección ecológica a lo largo de los ríos que cruzan la zona urbana pero no ha definido zonas donde la urbanización esté prohibida por lo que se estima que continuará la expansión urbana.

En cuanto a las zonas expuestas a fenómenos peligrosos, la reglamentación no prohíbe la utilización del suelo como sucede en otros países (Francia por ejemplo) a excepción de las zonas con una pendiente mayor a 30° y a menos de 10 m del borde de una quebrada. Las zonas expuestas a lahares tienen sin embargo ciertas limitaciones en cuanto a su ocupación. Es así que en el DMQ las zonas expuestas a lahares tienen una vocación residencial exceptuando las zonas localizadas al borde de las vías que

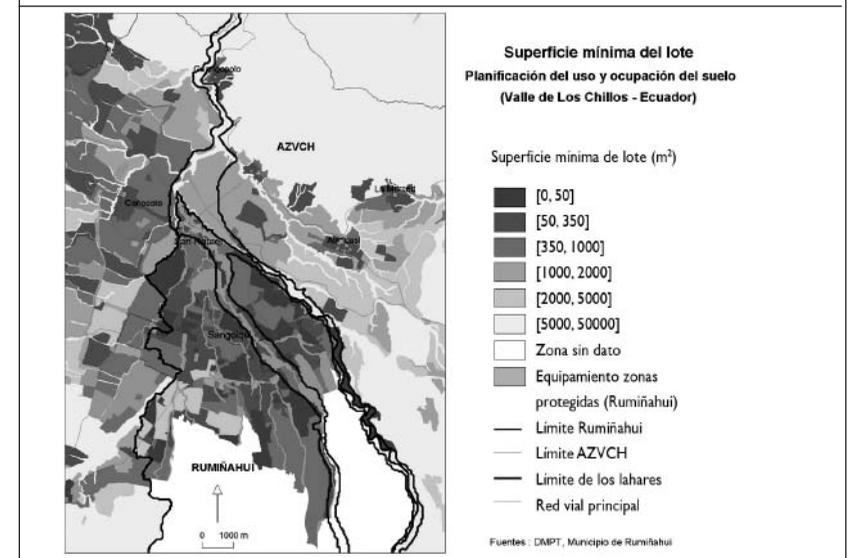
tienen un uso múltiple. Al contrario, el Municipio de Rumiñahui prevé la ocupación de las zonas expuestas con un tipo de uso múltiple (residencial, comercial y oficinas) con el fin de reducir la densidad de la población residente (ver mapa 2).

Mapa N°. 2



De igual manera existen contrastes en cuanto a la ocupación del uso del suelo. El mapa 3 muestra las diferencias existentes en cuanto a la superficie mínima de división del suelo. Mientras en el DMQ, las propiedades localizadas en zona de riesgo no pueden ser divididas en menos de 1 000 m², en Rumiñahui pueden subdividirse hasta en lotes de 50 m² sobre todo a lo largo del río Pita. En lo que se refiere a la altura de edificación, que permite indicar el grado de densificación, el mapa 4 muestra que solamente en los ejes viales del DMQ se permite una altura de edificación de hasta 4 pisos correspondiente a la Av. Ilaló y las avenidas estructurantes en Conocoto y en la vía a Amaguaña. Para el resto de la zona concernida por los lahares se permite 2 y hasta 3 pisos. En el caso de Rumiñahui, los inmuebles de 4 pisos se permiten también a lo largo de las vías estructurantes pero también en la zona que probablemente quedará aislada en caso de lahares.

Mapa N°. 3

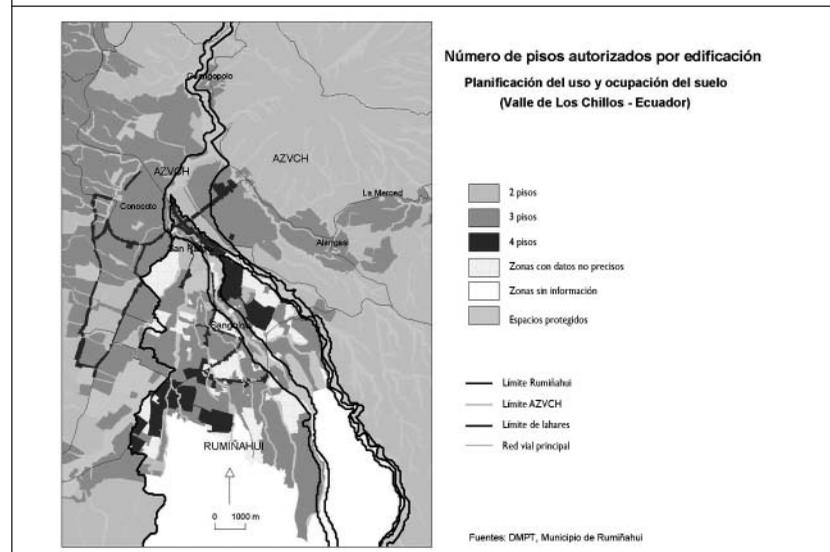


¿Cómo pueden explicarse estas diferencias?

Cada municipio ecuatoriano recibe de parte del Estado un presupuesto anual calculado en base a tres criterios: su superficie, el número de habitantes y el porcentaje de población desfavorecida (calculado según el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas) (Vallejo, 1997). El 15 % del presupuesto nacional se reparte entonces entre 219 cantones por lo que cada municipio requiere generar sus propios ingresos a través, por ejemplo, del cobro de impuestos. Se necesita por tanto atraer la inversión de industrias, comercios y de la población y Rumiñahui ha logrado constituirse en una centralidad en el valle de Los Chillos. Los centros dinámicos de Sangolquí y San Rafael ofrecen todo tipo de servicios (salud, educación, servicios bancarios, etc.) y constituyen centros de concentración comercial e industrial no despreciables (ver mapa 4). Estos servicios no son utilizados solo por los habitantes de Rumiñahui sino por los moradores de las parroquias de Alangasí, La Merced, Píntag y Amaguaña pertenecientes al DMQ. Si

bien Conocoto ubicado en el DMQ es también un centro urbano dinámico en el valle, tiene una influencia menor que los centros de Rumiñahui donde la afluencia de población es mayor debido a su carácter céntrico y la existencia de buenas vías de acceso.

Mapa N°. 4



¿Cómo las diferencias institucionales incrementan la vulnerabilidad frente a lahares en el valle de Los Chillos y cuáles son los desafíos?

Estas singularidades que se evidencian en la ocupación diferenciada del suelo comportan consecuencias en términos de riesgo. En primer lugar, se constató que la población que se encuentra en el día en las zonas de alto peligro es tres veces mayor a aquella de la población residente (o población presente en la zona en la noche). En efecto, según los datos del censo, cerca de 14 000 personas se encuentran amenazadas por los lahares mientras que durante el día la cifra se eleva a 45 000 personas¹¹. A la luz de

11 Trabajo realizado por Jérémy Robert, integrante del equipo de investigación.

estos datos se puede afirmar que la política en Rumiñahui de desdensificación residencial a favor de una mayor densificación de comercios resulta poco pertinente puesto que incrementa la exposición de la población y de los bienes a los lahares. En otros términos no solo se invierte en las zonas de peligro sino que éstas están más densamente visitadas en el día lo que podría complicar una eventual evacuación.

Por otro lado, la construcción de grandes infraestructuras comerciales en zona de riesgo (como el caso del Centro Comercial San Luis y el River Mall) tiene dos implicaciones.

En primer lugar se trata de establecimientos que actúan como polos de atracción no solo de la población sino de otro tipo de servicios y comercios. Si bien en el DMQ la política es no incrementar la densidad de población residente en zonas expuestas a lahares, una parte de su población acude a las zonas comerciales de Rumiñahui localizadas en áreas de peligro ya que ellas concentran una gran cantidad de servicios, están más cercanas y son accesibles.

En segundo lugar, la urbanización y sobre todo este tipo de infraestructuras de gran envergadura tendrían una incidencia en la trayectoria y la carga de sedimentos que serían arrastrados por un lahar. El mismo Centro Comercial San Luis podría constituir un obstáculo y eventualmente podría desviar el lahar¹². Esta desviación implica que zonas consideradas como fuera de peligro resulten finalmente afectadas. Por lo tanto, las políticas de uso de suelo de Rumiñahui inciden directamente en el territorio de la AZVCH puesto que lo que sucede aguas arriba tiene consecuencias aguas abajo.

A esta dificultad se suma la de la zonificación de la amenaza y la aceptación de dos instituciones científicas a pesar de que solo una sea oficial. Por un lado, la representación cartográfica de un solo escenario (correspondiente a una erupción igual a la de 1877) tiene repercusiones en las actividades de preparación de la población. La recopilación de información, las capacitaciones y los simulacros se realizan únicamente en la zona representada como expuesta a los lahares olvidando que lo que se representa es uno de cuatro escenarios. Fuera de esta zona no se trabaja en

12 IG-EPB, comunicación oral

capacitación y por tanto es posible que la población que habita en estas zonas no sepa qué hacer en caso de una erupción. De igual manera, los límites del lahar se toman al pie de la letra cuando se trata de identificar albergues. Como se había mencionado, hay albergues ubicados a solo 100 m del límite. Finalmente las controversias científicas influyen en las autoridades y el respaldo que éstas les brindan provoca distanciamiento entre autoridades. Un decreto oficial existe y debería respetarse.

Conclusión

Una mayor coherencia territorial es necesaria en el valle de Los Chillos para garantizar el desarrollo urbano en condiciones que reduzcan el riesgo de la población, de sus bienes y de las inversiones. El manejo del territorio debería pensarse a la escala del valle de Los Chillos y no concentrada únicamente en cada municipio como se lo realiza actualmente. Un cambio de escala permite considerar los dinámicos intercambios y flujos existentes entre ambos municipios y permite reflexionar sobre soluciones a problemas comunes. Por ejemplo, la instalación necesaria de un establecimiento de salud que atienda las necesidades del valle de Los Chillos debe ser de interés común para ambos municipios y acuerdos deberían establecerse para elegir mejor el sitio de su emplazamiento y evitar así que una infraestructura estratégica sea construida en zona de riesgo. Para ello se requiere necesariamente una mayor concertación institucional y una voluntad política para lograrlo.

Programa SIG utilizado

SavGIS (www.savgis.org)

Los mapas han sido elaborados por Tania Serrano con la colaboración de José Tupiza.

Bibliografía

- Chester D. Et al. (2001). "The increasing exposure of cities to the effects of volcanic eruptions: a global survey". *Environmental hazards*, n°2, pp. 89-103.
- Demoraes F. (2004). *Mobilité, enjeux et risques dans le District Métropolitain de Quito (Equateur)*. Tesis de doctorado, Universidad de Savoie, Francia.
- D'Ercole R. (1991). *Vulnérabilité des populations face au risque volcanique. Le cas de la région du volcan Cotopaxi (Equateur)*. Thèse de doctoral, Université Joseph Fourier, Grenoble.
- D'Ercole R. (1992). "La población de la provincia de Pichincha frente al volcán Cotopaxi" En *Atlas Infográfico de Quito*, ORSTOM & IGPH & IGM, Paris, Quito, lámina N° 6, 41 láminas bilingües (español- francés).
- D'Ercole R. (1996). "Représentations cartographiques des facteurs de vulnérabilité des populations exposées à une menace volcanique. Application à la région du Volcan Cotopaxi (Èquateur)" *Bulletin Institut Français d'Études Andines*, n°25 (3), pp. 479-507.
- Gaillard J.C., Léone F. (2001). "Implications territoriales de l'éruption du Mont Pinatubo pour la minorité autochtone aeta. Cas des bassins-versants des rivières Pasig et Sacobia (provinces de Pampanga et Tarlac, Philippines)" *Cahiers savoisiens de Géographie*, n°1, pp. 53-68.
- Godard H., Vega J. (1992). "La distribución de la población urbana" *Atlas Infográfico de Quito*, ORSTOM & IGPH & IGM, Paris, Quito, lámina N° 1, 41 láminas bilingües (español-francés).
- IG-EPN & IRD (Instituto Geofísico Escuela Politécnica Nacional & Institut de Recherche pour le Développement) (2005). "Los peligros volcánicos asociados con el Cotopaxi" en *Los peligros volcánicos en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- MDMQ (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito) (2001). "Ordenanza de Planificación". En *Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS)*. Quito: MDMQ.
- Small C., Naumann T. (2001). "The global distribution of human population and recent volcanism". *Environmental hazards*, n° 3, pp. 93-109.

Vallejo R. (2007). *Quito, de municipio a gobierno local. Innovación institucional en la conformación y gobierno del Distrito Metropolitano de Quito 1990-2005*. Tesis de maestría especialidad en Desarrollo local, versión preliminar, FLACSO, Quito

Degradación, vulnerabilidad y riesgo hidromeomorfoclimático en áreas urbanas de laderas

Othón Zevallos Moreno*

Resumen

El trabajo presenta los patrones de riesgo ligados a la variabilidad climática en Ecuador a partir de los registros de desastres de la Base Desinventar, así como algunos índices de riesgo y vulnerabilidad ante estos fenómenos, basados en el Sistema de Indicadores Socio Económicos del Ecuador (SIISE). Presenta también el efecto de la degradación ambiental en áreas urbanas de laderas con relación al riesgo de origen hidromeomorfoclimático (Inundaciones, deslizamientos, aluviones, etc.), soportado por evidencia empírica y por el análisis de los procesos de ocupación e intervención, a partir de la experiencia del Programa de Manejo de laderas de Quito.

Palabras clave: gestión, riesgo hidromeomorfoclimático, amenazas, vulnerabilidad, desastres, clima.

* Miembro de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED). Consultor -Director de Estudios del Programa de Saneamiento Ambiental para el DMQ. EMAAPQ.

Antecedentes

Desastres en aumento

Los desastres asociados al clima están en aumento en el mundo. Es suficiente abrir las páginas de los diarios para constatar que no pasa una semana sin que se reporten inundaciones, deslizamientos, nevadas, sequías, olas de calor, huracanes, tornados, etc. Sin duda, la preocupación global por el cambio climático, abona a una mayor visibilización de estos eventos, antes poco percibidos y reportados.

En particular el número de desastres atribuidos a inundaciones crece. Las inundaciones son el tipo de evento natural más destructivo que golpea a los seres humanos y sus bienes. Entre los años 1991-2000 una media de 211 millones de personas por año fueron afectadas por desastres naturales, 2/3 de los cuales lo fueron por inundaciones. (UNISDR, 2001). En el Ecuador, esta situación no es diferente como se verá más adelante.

La problemática de las laderas

En ciudades, las áreas urbanas localizadas en laderas, aparecen especialmente vulnerables a la ocurrencia de desastres asociados al clima, al agua y a la morfología. A pesar de los riesgos inherentes, las laderas de las zonas montañosas de las ciudades son siempre atractivos para ser urbanizadas. Este es el caso de ciudades ecuatorianas como Quito, Ambato, Portoviejo, Esmeraldas, Guayaquil, etc., así como de muchas ciudades de la región como Bogotá, Caracas, Medellín, La Paz, entre otras.

La pendiente del terreno es un factor determinante que segrega a los distintos actores al restringir la ocupación y aumentar los costos de infraestructura, por lo que estas son ocupadas por los estratos económicos más altos o por los más bajos. El crecimiento de asentamientos informales en laderas está determinado por los efectos de los modelos de desarrollo que generan inequidad entre las zonas urbanas y rurales así como dentro de las zonas urbanas. (PNUD-ECHO, 2007).

La vista del paisaje urbano y la cercanía a las zonas céntricas o de trabajo son los principales atractivos que dan el alto valor a estas tierras. Para ello incluso los intereses económicos mueven su poder para construir obras y servicios y cambian las regulaciones de suelo como sucedió en las laderas del Pichincha en Quito en la década de los setentas. En el caso de asentamientos informales, la disponibilidad y el bajo precio de la tierra por el hecho de ser áreas prohibidas de urbanizar, son los elementos motivadores para su ocupación.

Registros de desastres como evidencia del riesgo

Desinventar

“Desinventar” (en adelante abreviada DI) es un software desarrollado en lenguaje MS Access por La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), con el objeto de ingresar de una manera estandarizada, consultar y procesar información sobre los desastres y sus efectos (LA RED, 2000). La metodología DI reporta eventos de desastres sobre unidades geográficas, y no fenómenos, por lo que la ocurrencia de un sismo o un Fenómeno El Niño (ENOS) por ejemplo, son reportados como varios o múltiples desastres si sus efectos han ocurrido en diferentes unidades geográficas.

La Base de datos de Ecuador

La información para la base de datos se obtuvo principalmente a partir de fuentes hemerográficas como son los diarios con cobertura nacional *El Comercio* y *El Universo*, más otras fuentes para periodos específicos, como los diarios *Hoy* y *Expreso*, las Juntas Provinciales de Defensa Civil para el Fenómeno El Niño 97-98 y otras. La base fue complementada y depurada siguiendo la metodología de LA RED desarrollada por el Observatorio Sismológico del Sur Occidente (OSSO-U. del Valle). (Chicaiza, 2004).

La base está limitada por factores como el número y localización de los diarios que se levantaron, la falta de datos técnicos en las fuentes, el afán de magnificar el evento en las noticias, o por subjetividad del periodista que redacta la noticia, etc. Adicionalmente, en la mayoría de desastres no se evalúan los daños de manera pormenorizada, razón por lo cual lo que se refleja en los medios de comunicación y se recoge en la base de datos es apenas una fracción, la punta del iceberg de todos los daños y desastres que ocurren en el país (Desinventar, 2005).

A pesar de ello, DI es globalmente la base más detallada y completa sobre registro de desastres para Ecuador. Esta es una primera y valiosa fuente de información sobre la globalidad de la situación de los desastres en el país.

Definiciones

El riesgo de desastre asociado a fenómenos de la naturaleza, está relacionado con la probabilidad de que la materialización de éstos pueda afectar personas, bienes materiales, infraestructura, servicios, o en general ejercer un efecto negativo sobre algún tipo de actividad humana, sobre la sociedad o la naturaleza misma. Desde esta perspectiva, existen relaciones complejas entre los procesos sociales-económicos, que inciden sobre las condiciones de vulnerabilidad, las amenazas y el riesgo (Daqui, 2004). Existe un círculo vicioso, descrito por Hewitt (1996), debido a que frente a una amenaza, los actores sociales con menos recursos económicos no tienen capacidad para enfrentar las pérdidas, por lo cual sus condiciones de vida empeoran generando mayores factores de vulnerabilidad ante la siguiente amenaza, produciendo así una amplificación de los efectos.

En el presente estudio se partió de la interpretación de la realidad riesgo como un modelo complejo espacio-temporal de interacciones entre entidades socio-económicas y físico-naturales. La propuesta parte de las lecciones del pasado para “predecir” las condiciones futuras y prevenir o mitigar sus posibles consecuencias. El registro histórico de desastres se puede señalar como una dimensión del riesgo materializado. Este riesgo materializado permite analizar las condiciones sociales, económicas y

ambientales en las cuales los desastres ocurren, así como su interacción con la amenaza como producto de las condiciones climáticas, hidrológicas y morfológicas. Un modelo simplificado de este enfoque sería:

Registro de Desastre => Riesgo materializado => f (fenómeno ocurrido x condiciones de vulnerabilidad)

Amenazas hidrogeomorfoclimáticas (HMC)

En esta denominación “Hidrogeomorfoclimática” (HMC) se incluyen todas aquellas amenazas ligadas o asociadas a la variabilidad climática. Específicamente, la amenaza hidroclimática refiere a eventos como inundaciones ocasionadas por fuertes aguaceros localizados de corta duración. Las amenazas geomorfológicas corresponden a desplazamientos gravitacionales de masas de terreno desestabilizadas bajo el efecto de fenómenos naturales (precipitaciones, sismos) o de acciones antrópicas (remoción de tierra, vibraciones, deforestación, explotación de canteras). Las amenazas morfoclimáticas incluyen aluviones, flujos de lodos, escombros o crecidas torrenciales de gran capacidad destructiva ocasionadas por fuertes aguaceros, ligadas a los drenajes naturales (D’Ercole y Metzguer, 2004).

Para el análisis de eventos HMC asociados a la variabilidad climática, se consideran los siguientes de la base DI: inundación, deslizamiento, avenida, lluvia, vendaval, tempestad, marejada, huracán, sedimentación, helada, granizada, sequía, erosión litoral, aluvién, alud, incendio forestal, epidemia, plaga, tormenta eléctrica, nevada, ola de calor (Bonilla y Lavell, 2001).

Desastres HMC

Los desastres en Ecuador están cada vez más ligados a la variabilidad climática. En efecto, entre la década del setena hasta fines del 2000, los desastres HMC se incrementaron del 15.8% al 67.1% y entre ellos las

inundaciones y deslizamientos de manera más significativa. Esto se visualiza claramente en el Cuadro No. 1 donde se observa que los desastres antrópicos (accidentes e incendios) eran los más frecuentes en la década de los setenta mientras en los noventa lo son las inundaciones y los deslizamientos.

Década	Primer evento más frecuente	%	Segundo evento más frecuente	%
1970-1979	Accidente	59.6	Incendio	26.1
1980-1989	Incendio	32.1	Inundación	27.4
1990-1999	Inundación	43.6	Deslizamiento	22.8

Fuente: Desinventar, 2005 Procesamiento: Autor

- Patrón espacial

A nivel nacional, para todo el período de registro, Guayas, Manabí y Pichincha son las provincias más afectadas. A su vez estas provincias son las más pobladas en el país. La región con mayor número de reportes de desastres es la Costa, teniendo el 58.3% del total de registros de la base, seguido de la Sierra y el Oriente con 33.9% y 7.8% respectivamente.

En la Costa, los reportes de desastres más representativos según su importancia se relacionan con inundaciones, deslizamientos y epidemias. En la Región Sierra los desastres más frecuentes son: deslizamientos, inundaciones y lluvias. En la Región Amazónica los más frecuentes son los deslizamientos y las inundaciones.

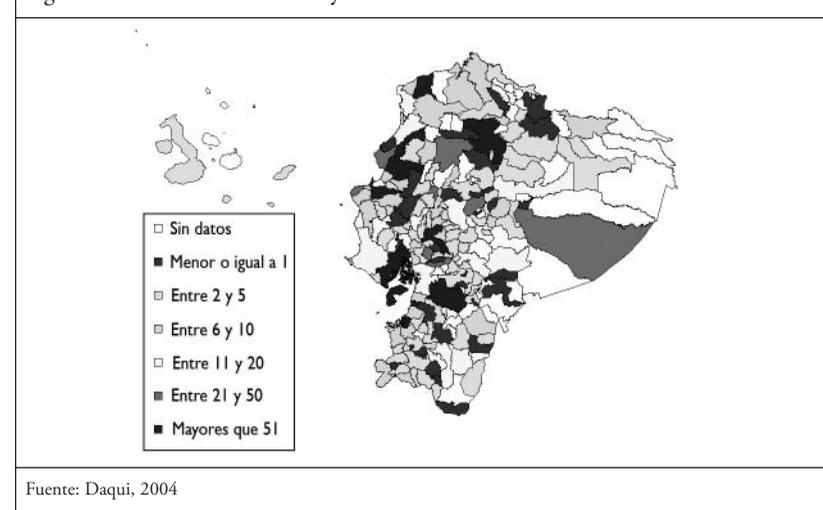
A nivel cantonal aquellos que presentan mayor número de desastres son los ubicados en el Golfo de Guayaquil, en Manabí y en Esmeraldas en la región costa, y en Quito y Cuenca en la región sierra. (Figura No.1).

- Patrón temporal

El número de desastres se ha incrementado de forma evidente a lo largo de los últimos 34 años. Un análisis por quinquenios (Cuadro No.2), demuestra que el número de desastres HMC ha pasado de un promedio de 2 eventos por año en el quinquenio 1970-1974 hasta un máximo de 116

en el quinquenio 1995-1999. Existen en especial fuertes incrementos del número de desastres en los quinquenios en los cuales se presentaron eventos ENOS de gran magnitud (El Niño Oscilación Sur o Fenómeno El Niño), como es el caso de los quinquenios 1980-1984 (ENOS 82-83) y particularmente 1995-1999 (ENOS 97-98).

Figura N°. 1 - Cantones con mayor número de desastres HMC



Aparte del crecimiento del número de desastres HMC en los períodos ENOS, también hay ocurrencia de estos desastres en los periodos considerados como No ENOS (Neutros y La Niña), es decir existe una “normalidad” de ocurrencia de desastres, provocada por procesos socio-económicos subyacentes que generan vulnerabilidad de las poblaciones frente a eventos normales propios de la variabilidad climática.

Cuadro No. 2: Variación del número de Desastres a nivel quinquenal

Quinquenio	Total	Promedio	Incremento	Porcentaje	Total
1970-1974	21	4.2			21
1975-1979	22	4.4	1	136%	43
1980-1984	189	37.8	167	427%	232
1985-1989	200	40	11	128%	432
1990-1994	431	86.2	231	317%	863
1995-1999	767	153.4	336	223%	1630
2000-2003	503 (4 años)	125.75	-264	54%	2133

Fuente: Desinventar, 2005
Procesamiento: Autor

- Tipología de desastres

Los desastres más frecuentes para el país en el período 1970-2003 son las inundaciones (37.05%), deslizamientos (22.33%) y lluvias intensas con daños (9.75%). Estos tres tipos de desastres representan el 70% de los eventos HMC reportados y un altísimo porcentaje de las afectaciones.

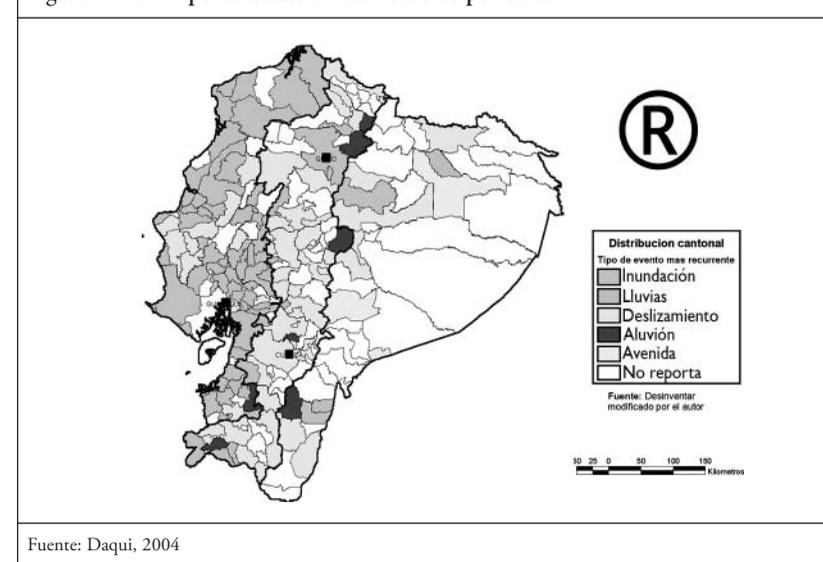
Los desastres que más afectan a los cantones de la Costa son los relacionados con las inundaciones, aunque existen algunos cantones de la Costa que presentan como desastres más frecuentes los deslizamientos (El Carmen, Jipijapa, Montecristi, Paján, Pichincha, Santa Ana, 24 de Mayo en la Provincia de Manabí, Piñas en El Oro, Durán en Guayas y Palenque en Los Ríos).

En la región Sierra los principales tipos de desastres registrados son los deslizamientos que ocurren en las zonas de fuertes pendientes de la cordillera de los Andes, seguidos por las inundaciones y aluviones. En la región Oriental, se presentan mayormente deslizamientos e inundaciones, los cuales se presentan en 7 (39%) y en 3 (17%) de los 18 cantones que reportan desastres respectivamente. Estos se localizan principalmente en las partes altas de las cuencas amazónicas (Figura No.2).

La ocurrencia de desastres HMC se ha ido ampliando a lo largo de las últimas 3 décadas desde los núcleos más poblados, hacia todo el territorio nacional y principalmente hacia los cantones de la Costa y de la Sierra centro y sur. Para la década del setenta se reportaban desastres principal-

mente en Quito y Guayaquil y otros en menor número, sin embargo, para la década del ochenta, debido principalmente al evento ENOS 1982-1983, este espectro se amplió hacia un mayor número de cantones especialmente de la Costa, Sierra centro y sur y Amazonía. En la década del noventa el proceso creció aun más, reportándose desastres en 67 cantones de los cuales gran parte de ellos en la provincia de Manabí y en la cuenca media y baja del río Guayas.

Figura No. 2 - Tipo de desastre más frecuente por cantón



Fuente: Daqui, 2004

En parte el incremento se explica por los acelerados procesos de urbanización del Ecuador a partir de la década del setenta, impulsado por el boom de la exportación petrolera. En efecto, la relación población urbana / población rural se ha incrementado desde una relación 58.2% / 41.8 % para el censo de 1990 a una relación de 60.98% / 39.02% para el censo del 2001. Entre los años 1990-2000, la tasa de crecimiento urbana fue del 3.6%, mientras la rural fue negativa -0.07%, lo que expresa el proceso de migración rural-urbano.

Efectos sobre personas e infraestructura

Los mayores y más frecuentes efectos de los desastres son: pérdidas de vidas humanas, destrucción de viviendas, heridos y en general pérdidas materiales y económicas en los sectores de vialidad y transporte, actividad agropecuaria, servicios públicos, en ese orden. Del análisis de los efectos se puede concluir que:

- El 36% de todos los desastres reportados provocan muertes.
- El 29% de los desastres destruyen viviendas.
- En el 20% de todos los desastres se afecta el sector vial y en el 13% se afecta al sector agropecuario.
- Los deslizamientos son los tipos de desastres HMC que más personas matan, seguido de las epidemias y las inundaciones.
- Las inundaciones por su número y extensión son los desastres que más viviendas destruyen y que más personas afectan.
- La segunda causa de destrucción de viviendas son los deslizamientos, por su ubicación en lugares de fuertes pendientes en laderas, junto a bordes de quebradas y ríos, etc.

Índices de riesgo y vulnerabilidad ante fenómenos HMC*Índice de Riesgo HMC materializado*

El índice más simple es el número de desastres registrados en el periodo de estudio para cada unidad geográfica dividido para el número total de años de registro, lo cual es una frecuencia relativa, como aproximación de la probabilidad de ocurrencia.

Para incorporar los efectos de los desastres en un solo indicador, una aproximación consiste en tomar las siguientes variables más robustas de Desinventar como son:

- Número de desastres, como expresión de frecuencia o recurrencia;
- Número de muertos y número de afectados, como expresión de afectaciones a las personas;
- Número de viviendas destruidas, como representación de afectación a la infraestructura vital y
- Número promedio de sectores afectados como representación de sectores de servicios y de la producción.

Para la construcción del índice se partió de los datos de DI para el período 1990-1994, con la finalidad de lograr comparar con los datos socio-económicos disponibles del Censo de 1990 y así establecer una relación entre los efectos ocurridos y las condiciones de vulnerabilidad en cada cantón. Para la variable “viviendas destruidas” se totalizó los campos viviendas destruidas y viviendas afectadas siguiendo el criterio expuesto por Cardona et al (2004) según el cual una vivienda afectada es equivalente a 0.25 de una vivienda destruida.

Del análisis de componentes principales realizado a los datos de Desinventar, para el periodo señalado, se determinan dos componentes principales (Daqui, 2004). El primer componente, que expresa el 32.19% de la varianza, exhibe una alta relación con los efectos sobre las personas (muertos y afectados) así como con el número de desastres, por lo que a este componente se le denomina Subíndice de Riesgo Poblacional (SRP)

$$SRP^* = 0.526 \times MUER + 0.555 \times AFEC + 0.644 \times DES + 0.031 \times SECT - 0.021 \times VIV$$

Este subíndice es mayor para las áreas o cantones más poblados, lo que expresa también una mayor infraestructura expuesta. En este caso, Quito, Guayaquil, Cuenca, etc., son las ciudades con mayor riesgo.

El segundo componente captura el 21.74% de la varianza y exhibe una alta relación con los efectos físicos de los desastres al presentar los mayores coeficientes en las variables viviendas destruidas y número promedio de sectores afectados en cada cantón. A este componente se le denomina Subíndice de Riesgo de Infraestructura y Servicios (SRI).

$$SRI^* = 0.584 \times VIV - 0.763 \times SECT + 0.213 \times MUER + 0.062 \times AFECT - 0.173 \times DES$$

Cada uno de estos componentes ha sido transformado de escala con rango entre 0 y 10 (Carrasco et al, 2000):

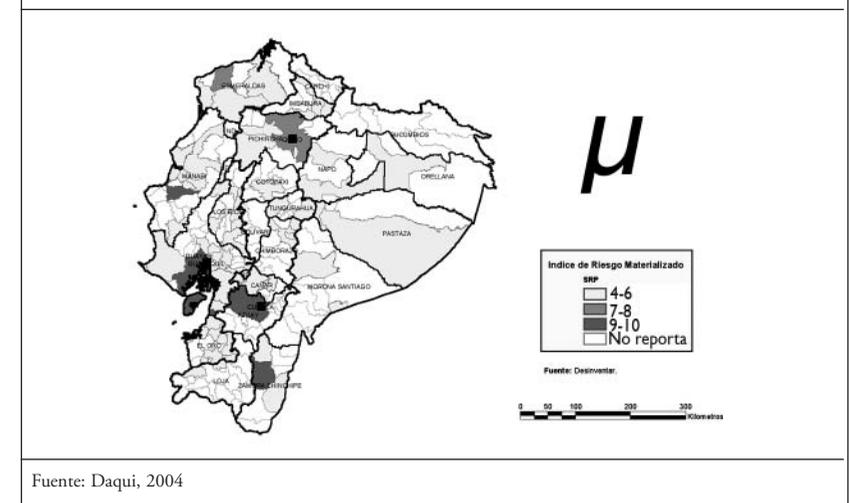
$$SRP = 5 + SRP^*, SRI = 5 + SRI^*$$

El Índice de Riesgo Hidrogeomorfoclimático IR HMC, fue construido como la suma de las dos componentes principales transformadas, y representa la ocurrencia de desastres y sus efectos combinados.

$$IR\ HMC = SRP + SRI$$

El índice construido con la metodología arriba expuesta, se presenta en la Figura No.3. En ésta se puede observar que Quito, Guayaquil y, principalmente, Cuenca, presentan los mayores índices de afectación para el periodo analizado. En el caso de Cuenca ello se debe a la ocurrencia del deslizamiento de la Josefina en 1993, que causó una gran cantidad de daños, muertos y afectados. En el caso de Zamora el IR HMC alto se debe a la ocurrencia del deslizamiento en Nambija de mayo de 1993 que produjo más de 200 muertos (Ver DI, ficha 1078).

Figura No. 3 - Índice de riesgo HMC materializado



En general, los cantones que corresponden a capitales de provincia son los que exhiben los mayores valores de IR HMC, ya que muchas de estos cantones tienen la mayor cantidad de población e infraestructura expuesta. Sin embargo, otros cantones como Quevedo, Pujilí, Baquerizo Moreno, también presentan altos índices de riesgo materializado.

Índices de vulnerabilidad

Para determinar la vulnerabilidad se partió de los criterios propuestos por LA RED (2002) y por Barrenechea (et al 2003), según los cuales se deben de tomar en cuenta cuatro dimensiones de la vulnerabilidad: demográfica, económica, social y de recursos naturales. Las fuentes primarias de datos usadas fueron los datos del sistema Integrado de Indicadores Socio Económicos del Ecuador –SIISE y del INFOPLAN 2002, con la base geográfica de la división político administrativa de 1999 (Daqui, 2004). Para el presente caso se seleccionaron los siguientes indicadores socio-económicos:

- TOTPER: Población Total
- N_PEA: Población Económicamente Activa
- DENSID : Densidad poblacional
- MIGRAC : Tasa de Migración
- TAS_CRE: Tasa de crecimiento Poblacional
- TAS_DEP: Tasa de Dependencia
- INDVIV: Índice de Vivienda
- POR_HAC: Viviendas con Hacinamiento
- INDINFRA: Índice de infraestructura
- INDINB: Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas
- IVS: Índice de Vulnerabilidad Social
- INDFEM: Índice de Feminidad
- N_ESCOL: Escolaridad

Se partió de los cantones que en DI presentaron desastres con uno o más de los siguientes efectos: Muertos, Afectados y/o Viviendas Destruídas, o sectores afectados. Debido a que no se contó con los resultados procesados del Censo del 2001, se trabajó con los indicadores del censo de 1990 y con los datos de DI del quinquenio de 1990-1994.

A estos datos se le aplicó el análisis de componentes principales con el Software Statgraphics 5.0, con el que se determinó que tres componentes eran suficientes para describir la variabilidad del conjunto. Luego de ello se procedió a utilizar el Análisis de Factores a fin de determinar las ecuaciones que describen de mejor manera las características de la vulnerabilidad subyacente en el conjunto de variables (Daqui, 2004).

El primer factor capta el 41.63% de la varianza de los indicadores de base y presenta los mayores valores de correlación con las variables: Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, Índice de Infraestructura, Índice de Vivienda, Porcentaje de Hogares con Hacinamiento, Índice de Vulnerabilidad Social, por lo que a este se lo denominó Subíndice de Vulnerabilidad de Acceso a Recursos (VAR)

$$\text{Var}^* = +0.224 \text{ indinb} - 0.25 \text{ indiviv} - 0.213 \text{ indinfra} + 0.221 \text{ por_hhac} + 0.141 \text{ ivs} + 0.178 \text{ dep_1000h} + 0.081 \text{ tasa_cre} - 0.036 \text{ migrac} + 0.060 \text{ totper} - 0.056 \text{ indfem} + 0.061 \text{ n_pea} + 0.065 \text{ n_escol}$$

El segundo factor capta el 20.26% de la varianza y está relacionado principalmente con los aspectos poblacionales y económicos y presenta una gran relación con las variables Total de Personas, Escolaridad, Población Económicamente Activa por lo que se le ha denominado Subíndice de Vulnerabilidad Socio-Económica (VSE).

$$\text{vse}^* = + 0.343 \text{ totper} + 0.346 \text{ n_escol} + 0.343 \text{ n_pea} - 0.044 \text{ indiviv} - 0.014 \text{ indinfra} + 0.016 \text{ indinb} + 0.059 \text{ tasa_cre} - 0.028 \text{ migrac} + 0.098 \text{ por_hhac} + 0.016 \text{ tasa_dep} + 0.018 \text{ ivs}$$

Finalmente el tercer factor capta el 14.4% de la varianza y se relaciona principalmente con las variables Índice de Feminidad, Migración y Tasa de Crecimiento entre otros, por lo que a este factor se lo ha denominado Subíndice de Vulnerabilidad Demográfica y de Dinámica Poblacional (VDP).

$$\text{vdp}^* = + 0.475 \text{ indfem} - 0.316 \text{ migrac} + 0.255 \text{ ivs} - 0.257 \text{ tasa_cre} + 0.133 \text{ indinfra} + 0.116 \text{ tasa_dep} + 0.085 \text{ indiviv} + 0.050 \text{ indinb} - 0.013 \text{ totper} - 0.198 \text{ por_hhac} - 0.011 \text{ n_pea} - 0.026 \text{ n_escol}$$

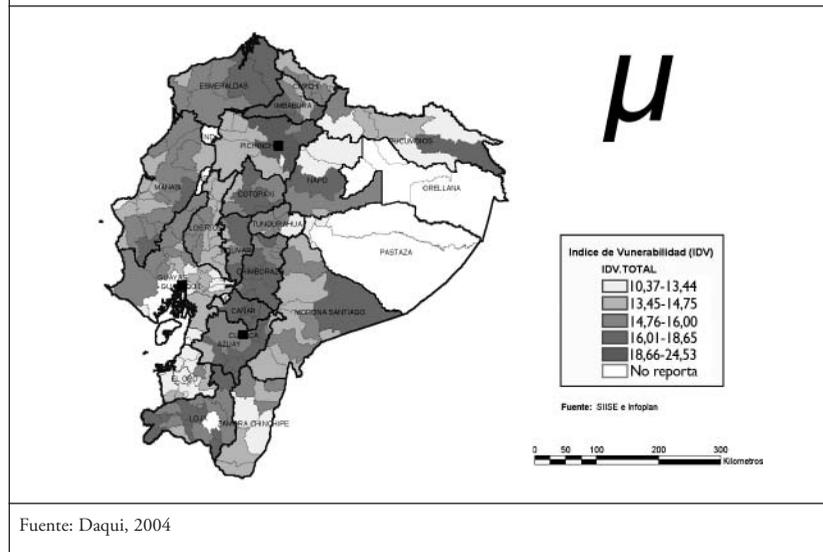
El Índice de Vulnerabilidad (IDV) es la suma de los subíndices anteriores y permite determinar la distribución de vulnerabilidad ante amenazas HMC tomando en cuenta el conjunto de dimensiones antes descritas (Figura No.4).

$$\text{idv} = \text{var} + \text{vse} + \text{vdp}$$

De manera similar al análisis del índice de riesgo, cada uno de los componentes ha sido transformado de escala en rango de 0 a 10 mediante las siguientes ecuaciones (Carrasco et al, 2000):

$$\text{var} = 5 + \text{var}^*; \text{vse} = 5 + \text{vse}^*; \text{vdp} = 5 + \text{vdp}^*$$

Figura N°. 4 - Índice de Vulnerabilidad - IDV



Fuente: Daqui, 2004

A partir del análisis de vulnerabilidad presentado se puede señalar lo siguiente:

- La vulnerabilidad por carencia de acceso a recursos (VAR) se presenta principalmente en zonas empobrecidas de la costa como Esmeraldas, el sur de Manabí y el norte de Guayas, en provincias de la sierra centro y sur como: Chimborazo, Cañar, Azuay y Loja, y en: Morona Santiago, Pastaza y Napo en la Amazonía. En los cantones donde se encuentra las capitales de provincias y ciudades más grandes, las carencias y por tanto los índices de vulnerabilidad son menores.
- La vulnerabilidad socio-económica (VSE) se da en los centros urbanos de mayor concentración poblacional y de mayor infraestructura como son en la Sierra: Quito, Ambato, Riobamba, Guamote, Cuenca, Loja, y en la Costa: Guayaquil, Santo Domingo, Portoviejo, Esmeraldas.

- La vulnerabilidad demográfica y poblacional se presenta fundamentalmente en los cantones de la Sierra, seguido por los cantones de la provincia de Manabí. Esto se debe principalmente a la pobreza y migración.
- Globalmente, la zona más vulnerable ante amenazas HMC es el callejón interandino a pesar de no ser la más expuesta. En la Costa las provincias de Esmeraldas, Manabí y Guayas en ese orden son las más vulnerables. Esta vulnerabilidad unida a la mayor exposición a las amenazas por ENOS y variabilidad climática de las provincias costeras, da como resultado la conocida alta afectación a esta región.

Aunque la metodología y los resultados de los índices de riesgo y vulnerabilidad aparecen promisorios, los coeficientes y las ecuaciones son sólo referenciales y requieren de una investigación más amplia para su generalización.

Riesgo HMC en áreas urbanas de laderas

Registro de desastres HMC en laderas

El área de ocupación para las laderas occidentales de Quito en el eje Pichincha-Atacazo alcanza a 17.081 Ha., de las cuales 9.671 Ha. se consideran como parte del maciso del Pichincha. Un número de 85 quebradas bajan desde las laderas del Volcán Pichincha (4.627 msnm) hasta las partes bajas de la ciudad (2.800 msnm).

P. Peltre, 1989, investigó los desastres localizados u originados en las laderas del Pichincha a partir de información en los diarios. Desde 1900 hasta 1988 reporta 163 inundaciones, 36 hundimientos de calzadas, 114 deslizamientos y 70 aluviones con graves impactos en pérdidas humanas y materiales. Estas se constituyen en las principales amenazas HMC ligadas a la problemática de las laderas.

Según EMAAP-Q, reportado por Zevallos, 1995a, en el período entre 1990 y mayo de 1995 se registraron 60 eventos, entre ellos: 4 tapon-

mientos de captaciones con desbordes a la parte baja de la ciudad, 16 roturas de colectores, 4 hundimientos de calzadas y 39 inundaciones de los barrios de la ciudad. Adicionalmente, según la base de datos Desinventar, entre junio de 1995 y 1999 se presentaron 7 inundaciones, 8 deslizamientos, 2 tempestades, 2 aluviones y 3 reportes de incendios forestales que afectaron varias partes de la ciudad, pero principalmente las laderas del Pichincha.

En total 465 desastres HMC de toda magnitud han afectado a la ciudad de Quito entre 1900 y 1999, ocasionado importantes pérdidas a la capital. En la realidad posiblemente los desastres son más, pues con frecuencia estos no son reportados por los medios.

Ocupación de laderas y degradación ambiental

A partir de la década de los setenta la ciudad inicia un proceso de ocupación irregular y disperso, consecuencia de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria de 1964 que provoca la acelerada lotización de las antiguas haciendas que rodeaban la ciudad. Este proceso que no considera las regulaciones urbanas origina que el Municipio pierda el control de la expansión de la ciudad (Barreto, 1994).

El crecimiento de la década de los ochenta, de por medio la crisis de la deuda externa, aceleró la ocupación ilegal y desordenada de las laderas, principalmente en los bosques de propiedad estatal, vía invasiones favorecidas por partidos políticos y concejales. A pesar de la existencia de la declaratoria de Bosque protector por parte del Distrito Metropolitano de Quito, DMQ, las laderas a mediados de los noventa seguían ocupándose legalmente o invadiéndose ilegalmente y registraban un explosivo crecimiento de 17.5% anual.

Afortunadamente, gracias a la mayor preocupación Municipal y gracias a los programas de manejo de laderas implementados por parte de EMAAP-Q (Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable de Quito), esta tasa de ocupación ha ido decreciendo.

Impactos y consecuencias

Los procesos de ocupación urbana en ladera significan deforestación, cortes de taludes para vías y accesos, movimientos de tierra, rellenos de quebradas, desalojos de escombros que terminan taponando los drenajes existentes. La tasa de desaparición del bosque para ocupación urbana se ha estimado en 100 Ha/año.

Las basuras y escombros que se arrojan a las quebradas, a más del problema sanitario, implica altos costos de operación y mantenimiento. Un estimado de 31.5%, equivalente a 3.200 Ton/año, van a parar a las quebradas. El taponamiento de los colectores agravan las inundaciones. La acumulación de basuras y escombros incrementa también el riesgo de aluviones a la ciudad.

La impermeabilización del suelo significa el aumento de caudales de escorrentía y de la capacidad erosiva del flujo, agravando la erosión, las inundaciones y la probabilidad de aluviones. Fleming (1995), mediante aplicación del Modelo SWRRB (Storm Water Run-off for Rural Basins) a la cuenca de la Quebrada Rumihurco, ha estimado que la tasa de erosión se incrementaría de 20.000 a casi 40.000 T/Ha/año, en los próximos 10 a 20 años, si se duplica el área urbana en las partes altas. Mediante pruebas con el modelo hidrológico HIDRO1, el autor ha determinado que los caudales máximos y los volúmenes de crecida podrían incrementarse hasta en un 50%.

A su vez, las fuertes pendientes y alta erosividad de los materiales, produce la formación de cárcavas que generan gran cantidad de sedimentos y desestabilizan las laderas, incrementando la probabilidad y la magnitud de ocurrencia de deslizamientos.

Debido a las dificultades topográficas, algunos de los barrios irregulares tienen deficiencia de servicios de agua, alcantarillado, pavimentación, recolección de basura, control de erosión, accesos, salud, etc. La falta de alcantarillado y las basuras generan el deterioro de la calidad del agua en las quebradas. Mediciones realizadas por Fleming (1995) en la cota 3300 msnm donde existe poca intervención y en la cota 2.900 msnm antes del ingreso al colector de la avenida occidental determina que los sólidos totales en el caudal de la Quebrada Rumihurco se incrementa de 30 a 260 mg/l y el Índice de biodiversidad disminuye de 35 a 0.

Por último, la desaparición del paisaje es otro riesgo tan o más importantes que los otros, ya que representa uno de los mayores recursos que tiene la ciudad. En este panorama de caos y desaliento, todavía es posible ascender o adentrarse unos pocos cientos de metros en las laderas y sus quebradas para encontrar lugares apacibles, olores de bosque y humedad, el murmullo de aguas cristalinas; aún se puede cerrar los ojos y recordar el trinar de los pájaros.

Causalidades

El Proyecto Regional de Reducción de Riesgos (PNUD-ECHO,2007) en relación a la dinámica de ocupación informal de las laderas, determina que esta coincide en las cinco capitales andinas y que ella es producto de la autogestión comunitaria o de la intervención de lotizadores informales con la intermediación de políticos que presionan para la provisión de los servicios.

Analizando el proceso de ocupación y de configuración del riesgo en las laderas de Quito, se determinan múltiples causalidades, entre ellas: inadecuada legislación y débil gestión municipal, falta de decisión política y coordinación de las distintas instancias municipales, clientelismo político, ineficiencia y corrupción particularmente en pasadas administraciones municipales, baja rentabilidad de la tierra en áreas naturales con relación a la urbana, y escasa conciencia y desinterés ciudadano para su conservación.

Un mecanismo importante de generación de ilegalidad y de densificación de viviendas en el área natural es la subdivisión del suelo por herencia. En las laderas del Sur, el principal mecanismo de crecimiento de la urbanización informal en las áreas naturales son las cooperativas o las comunas.

El Programa de Manejo de Laderas

Para mitigar el riesgo de desastres y mejorar la gestión de las laderas, el MDMQ (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito) a través de EMAAP-Q ha ejecutado el programa de Manejo de Laderas del Pichin-

cha para las laderas del Norte de la ciudad (1995-2001) por un monto de US\$ 25 millones, así como el componente de manejo de laderas del Programa de Saneamiento Ambiental (PSA) para las laderas del Centro Histórico (2002-2007) por un valor de US\$ 16 millones. Las obras e intervenciones ejecutadas están cumpliendo su cometido y el riesgo HMC ha sido ostensiblemente reducido. Está en proceso de inicio la Segunda y última fase del PSA para las laderas del sur de la ciudad (2007-20011), con un monto de US\$ 12 millones, valor al que complementan US\$ 40 millones para renovación y mejoramiento del sistema de drenaje pluvial.

Los programas comprenden obras de renovación del sistema de alcantarillado (sanitario y pluvial) principalmente en las partes bajas de la ciudad e intervenciones ambientales y sociales en las laderas de las partes altas de la ciudad. El objetivo final es fortalecer la capacidad de gestión de las laderas por parte del MDMQ. La estrategia es participativa, con un enfoque dirigido hacia la sostenibilidad social, institucional y financiera, con una visión integral de intervención en el territorio, con énfasis en la prevención para evitar daños y altos costos remediación.

El Programa comprende la ejecución de cuatro componentes: 1) Plan de Manejo Integral y creación de la estructura normativa, institucional y financiera para el manejo de laderas, 2) Gestión del Riego en bordes y cauces de quebradas a través de mitigación in situ y reasentamientos, 3) Acondicionamiento ambiental y recuperación de quebradas y bordes y 4) incorporación de actores institucionales, involucramiento de la comunidad e información y difusión ciudadana.

Experiencias sobre la gestión del riesgo HMC

La gestión del riesgo urbano (al igual que la de cualquier otro riesgo) pasa por la necesidad de tener en primer lugar un conocimiento claro de las amenazas (natural, socio-natural antrópicas o tecnológicas) así como de las vulnerabilidades (sociales, físicas, técnicas, etc.).

Los procesos naturales son convertidos en riesgos debido al deterioro ambiental principalmente a causa de la ocupación urbana, al desarrollo de asentamientos informales en zonas inestables, márgenes de quebradas,

etc., a la intensificación de las amenazas por prácticas asociadas a la ocupación de laderas como deforestación, cortes de taludes, manejo inadecuado de aguas servidas y de escorrentía, arrojado de basuras y escombros, y por el proceso de acumulación de vulnerabilidades (PNUD-ECHO, 2007).

Adicionalmente, asociado a la ocupación urbana o incluso a la ocupación rural de los suelos, se pueden determinar una serie de acciones y decisiones tanto individuales como institucionales, que inadvertidamente agravan las condiciones de riesgo y generan o abonan de manera silenciosa a la ocurrencia del desastre. En efecto, el momento en que un barrio construye un relleno para el cruce de una quebrada o un ciudadano rellena parte del cauce para extender su terreno, están ocasionando necesariamente impactos ambientales e incrementando el riesgo, lo que tarde o temprano será desnudado por el desastre que ocurrirá cuando se concrete la amenaza.

Por tanto, como corolario podemos concluir que el desastre no ocurrió el día que cayó la fuerte lluvia que desencadenó el deslizamiento o la inundación y ocasionó muertes, destrucción de viviendas, caos en el tráfico, etc. El desastre empezó en los meses y años previos, cuando se empezaron a preparar las condiciones de vulnerabilidad y riesgo en que vivía la población, sus bienes, la infraestructura y los servicios, que ese día de la ocurrencia del desastre terminaron por colapsar.

Visto así el problema, resulta una oportunidad para conocer y revertir los nexos entre degradación del medio ambiente urbano, riesgos y desastres.

Las laderas de Quito son el caso típico de incremento del riesgo de desastres por mal manejo del medio ambiente urbano. La degradación de los denominados bienes comunes, como el suelo, el agua, el aire, el paisaje, la seguridad (Metzger, 1996), desembocan en la gestación de situaciones de riesgo y de ocurrencia de desastres. La amenaza, inicialmente de origen natural (geomorfológico, hidrológica, climática), se ha convertido en socio-natural e incluso antrópica (contaminación de agua, basura, etc), como consecuencia de la falta de planificación y control municipal, de la ausencia de servicios y, en último término, de las condiciones socio-económicas del país.

El riesgo no se manifiesta sólo en el aumento de la probabilidad y magnitud de la ocurrencia de deslizamientos o aluviones que afecten a la población de la zona baja, sino también en las condiciones de vulnerabilidad física, social, económica y ambiental en que vive la población de las laderas. Al hallarse la gente al borde de la subsistencia, deben ocuparse de la lucha diaria por sobrevivir y ello significa que, a su vez, son agentes de degradación ambiental, al contaminar, destruir, malutilizar o desproteger los recursos. En este sentido, pobreza y degradación van de la mano (Herzer y Gurevich, 1996).

Se hace necesario que las autoridades y la sociedad reenfoquen sus políticas sociales y su visión del desarrollo. Necesariamente, los aspectos del desarrollo sostenible y la equidad no pueden ser soslayados si se quiere verdaderas soluciones. La tendencia de los municipios a considerar la solución como un problema de recursos económicos y de construcción de obras, debe revertirse para que sea la gestión y el manejo del medio ambiente el principal mecanismo de prevención y mitigación del riesgo de desastres. La gestión municipal debe incorporar la participación comunitaria para que la población sea parte de las soluciones y no mera espectadora o causante del problema.

Bibliografía

- Barreto, R. (1994). "Manejo Ambiental y Prevención de Desastres Naturales con Participación Comunitaria : el caso de los Barrios Populares del Noroccidente de Quito". En Lavell, A. (compilador). *Viviendo en Riesgo*. Quito: La Red.
- Barrenechea J., E. Gentile , S. González Y C. Natenzon (2003). "Una propuesta metodológica para el estudio de la vulnerabilidad social en el marco de la teoría social del Riesgo" en *En torno de las metodologías: abordajes cualitativos y cuantitativos* Silvia Lago Martínez, Gabriela Gómez y Mirta Mauro, coordinadoras.
- Bonilla Adriana y Allan Lavell (2001). *Costa Rica: Patrones de Riesgo ENSO y su Configuración 1970-2000*. La Red, 2000.

- Cardona, O., Hurtado, J., Duque, G., Moreno, A., Chardón, A., Prieto, D., (2004). *Dimensionamiento relativo del Riesgo y de la Gestión*. BID-CEPAL-IDEA, Programa de información en Indicadores de Gestión de Riesgos.
- Chicaiza, D., (2004). *Sistema de inventario de Desastres: Depuración y Complementación del Programa Desinventar*, Proyecto de Titulación, Escuela Politécnica Nacional..
- Costales, S. (1995). *Estudios Geomorfológicos. Proyecto Protección de las Laderas del Pichincha*. Quito: EMAAP-Q/BID.
- Daqui D. (2004). *Análisis del Riesgo Espacial, Temporal y Semántico a partir del Registro de Desastres por eventos ENSO y Variabilidad Climática en Ecuador*, Proyecto de Titulación, Escuela Politécnica Nacional. Noviembre de 2004.
- DESINVENTAR (2005). *Base de datos de Desastres-Ecuador, Periodo 1970-2003. Actualizada en Diciembre 2005*. Disponible [01.08.2007] en www.desinventar.org.
- D'ercole R. Y P. Metzguer (2004). "La Vulnerabilidad del Distrito Metropolitano de Quito". En *Quito Metropolitano*. No. 23. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito-Institut de Recherche pour le Development.
- CNUHH/HABITAT (1997). "El Pichincha Entre Bosques y Barrios". *Proyecto Laderas del Pichincha*. Quito: CNUHH/HABITAT.
- Fleming, W. (1995). "Application of a Watershed Simulation Model for Management Scenarios in the Rumiurcu Watershed near Quito" Documento en línea disponible [01.08.07] en www.desenredando.org/public/libros/1996/cer/CER_cap09-ODL_ene-7-2003.pdf
- Herzer H, Y R. Yurevich (1996). "Degradación y Desastres: Parecidos y Diferentes: Tres Casos para Pensar y Algunas Dudas para Plantear", en M.A. Fernández (Compiladora). *Ciudades en Riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*. LA RED-USAID
- Hewitt, K. (1997). "Regions of Risk". Longman Press.
- LA RED (2000). "Guía metodológica para el inventario de desastres", *Manual de Usuario Desinventar*. La Red.
- LA RED (2002). Documento metodológico para el Proyecto de Investigación Comparativa 2:
- "Configuración de Riesgos de Desastre ENSO". Documento de Trabajo. Piura.
- Carrasco, Fernando et al. (2000). *Desarrollo Social y Gestión Municipal en el Ecuador. Jerarquización y Tipología*. Primera Edición, Quito, ODEPLAN.
- Metzguer, P. (1996). "Medio Ambiente Urbano y Riesgos: Elementos de Reflexión", en M.A Fernández (Compiladora). *Ciudades en Riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*. LA RED-USAID
- Peltre, P. (coordinador). (1989). "Riesgos Naturales en Quito. Lahares, Aluviones y Derrumbes del Pichincha y Cotopaxi". *Estudios de Geografía*, vol 2.
- PNUD/BCPR-ECHO/DIPECHO (2007). "Catálogo de Instrumentos de Gestión Municipal para la Reducción y Preparación ante Emergencias". En *Proyecto Regional de Reducción de Riesgos en Capitales Andinas*. Capitales Andinas, 2007.
- UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction) (2001). "Guidelines for reducing flood losses". Documento en línea disponible [01.08.07] en www.unidr.org/eng/library
- Zevallos, O. (1995). "Estudios Hidrológicos Complementarios y Areas de Afectación por Flujo de Lodos y Escombros". *Proyecto de Protección de las Laderas del Pichincha, septiembre. Informe final*. Quito: EMAAP-Q/BID.
- (2004). *Informe Final de Investigación. Proyecto Gestión de Riesgos ENSO en América Latina..* Documento en línea disponible [01.08.07] en www.cambioglobal.org/enso/informes, abril 2007.

Construcción política de un desastre natural. La inundación de la ciudad de Santa Fe en 2003

Silvia Esther Fontana*

Resumen

En muy pocas horas el agua se adueña de una población. Son momentos en los que se pierde la cotidianeidad habitual de cada habitante, viéndose la vida de todos (o casi todos) paralizada ya que, directa o indirectamente, todos son afectados por la inundación.

Este tipo de sucesos provocados por la naturaleza pueden mostrar la capacidad del gobierno para dar respuesta a los problemas que emergen o, por el contrario, pueden poner en evidencia la vulnerabilidad de las instituciones que resultan entonces incapaces de dar una respuesta. Vemos así que el impacto que genera un hecho de estas características en la sociedad, es una combinación de las amenazas de la naturaleza, de la vulnerabilidad de la población y de los daños potenciales, generando diversos tipos de respuestas por parte de los gobernantes de turno y de la población damnificada.

En el presente trabajo persigo identificar las acciones del gobierno durante la inundación haciendo referencia a “lo que se podría haber realizado para evitar la catástrofe” y cómo actuaron los diversos niveles de la administración estatal en el otorgamiento de ayuda humanitaria. También pretendo describir cómo se fue construyendo la identidad del Gobierno alrededor de la inundación.

Palabras clave: inundación, catástrofe, desastre Santa Fe, gestión del riesgo

* Lic. en Ciencia Política, Espec. en Docencia Universitaria y Mag. en Antropología. Becaria Doctoral de la Universidad Católica de Córdoba (UCC).

Introducción

La ciudad no es sólo un perímetro dentro del cual las personas viven, trabajan, se pasean, se enamoran o mueren. No es sólo un espacio donde lo privado y lo público marcan su diferencia y entrecruzamiento.

La ciudad es el contorno diseñado por las representaciones que los hombres hacen de ella, la ciudad es más que la gente.

(Wolf citado por Falchini, 2005)

En abril del 2003 se produjo una inundación en la Ciudad de Santa Fe (Argentina) que fue considerada como una catástrofe por la cantidad de evacuados, víctimas y grandes pérdidas económicas. Santa Fe ciudad está ubicada en un área donde confluyen el Río Paraná y el Río Salado por lo que a lo largo de la historia ha sobrellevado una serie de crecidas de estos ríos, pero ninguna de la magnitud alcanzada por este desastre desatado a fines de abril del año 2003.

Este tipo de suceso catastrófico provocado por la naturaleza puede mostrar la capacidad del gobierno para dar respuesta a los problemas que emergen o, por el contrario, pueden poner en evidencia la vulnerabilidad de las instituciones que resultan entonces incapaces de dar una respuesta.

Una catástrofe como ésta es el resultado de la recurrencia de un sinnúmero de agentes, no debiendo solo en la naturaleza encontrar la causa, sino también en la implementación o no de políticas públicas a tal fin. Políticas que no solo deben implementarse sobre la cuenca del río en sí, sino también sobre gran cantidad de factores como son la deforestación, el modelo agrario y de cultivos, la planificación territorial, entre otros.

Una de las creencias populares que se tejieron alrededor de esta inundación, es que fue provocada por la falta de inversión del gobierno provincial para evitar que el Río Salado se desbordara ante la incesante lluvia.

El impacto que genera una catástrofe en la sociedad es una combinación de las amenazas de la naturaleza, de la vulnerabilidad de la población y de los daños potenciales. Por lo tanto, no podemos dejar de considerar, en el

caso bajo estudio, las decisiones políticas que se tomaron antes y durante la inundación como también los programas de prevención posteriores.

El objetivo que persigo es identificar las acciones del gobierno durante la inundación y cómo actuaron los diversos niveles de la administración estatal en el otorgamiento de ayuda humanitaria. También pretendo describir cómo se fue construyendo la identidad del Gobierno alrededor de la inundación a través de los puntos de vista de diversos agentes estatales que participaron durante y después del desastre y, también, a través de los puntos de vista de muchos otros agentes involucrados en el mismo.

Quiero destacar que cuando hago referencia al nivel político hablaré de gobierno y no de Estado, porque pretendo referirme a quienes ejercieron el poder durante la inundación del 2003. Esto se debe a que el Estado está conformado no solo por quienes ejercen el gobierno (nacional, provincial o municipal), sino también por el territorio nacional y por sus habitantes, quienes fueron los afectados frente a esta catástrofe.

La investigación, de la que forma parte esta ponencia, se realizó de acuerdo a los lineamientos del método cualitativo a través del enfoque etnográfico tomando en consideración la perspectiva del actor.

29 de abril del 2003: los hechos y las causas

Ese día la ciudad de Santa Fe quedó bajo las aguas del Río Salado. Durante el mes de abril del 2003 la Ciudad fue azotada por una serie de intensas lluvias que trajeron como consecuencia que fuera afectada por inundaciones producidas por el desborde del Salado.

El mismo, llegó a tener caudales cercanos a los 3.000 metros cúbicos por segundo, sumiendo a un tercio de la ciudad a quedarse bajo las aguas. Como resultado del avance de las aguas aproximadamente 150.000 habitantes debieron abandonar sus hogares porque se encontraban en situación de riesgo y unas 30.000 viviendas quedaron bajo las aguas, de las cuales 4.000 se destruyeron totalmente y encontrándose la mayoría de ellas en situación de precariedad. A su paso también se perdió un sinnúmero de ganado y se arruinaron una gran cantidad de huertas debido a que las aguas del Río Salado son salitrosas y deteriora las

tierras, haciendo inutilizables especialmente aquellas que son aptas para los cultivos.

Esta inundación se convirtió en una catástrofe que sumó una serie de víctimas, daños y significativas pérdidas económicas para los habitantes santafesinos:

el hecho de considerar las implicancias socioeconómicas de un fenómeno natural va más allá de contabilizar las pérdidas económicas y humanas. Se trata de examinar el porqué de la vulnerabilidad de ciertas sociedades o sectores sociales ante un evento de orden natural. Dicha vulnerabilidad está determinada por factores de índole social, político y económico que hacen que un fenómeno físico se convierta en un proceso catastrófico para la sociedad (Desastre y Sociedad, 1994).

Las aguas penetraron a la ciudad por el lado noroeste de la vía de circunvalación, donde hay una discontinuidad debido a no haberse construido un terraplén de defensa, y luego siguió hacia el sur, lo que hizo que se anegasen las zonas bajas de la ciudad.

El Río Salado tuvo su pico de crecimiento hasta los ocho metros produciendo su desborde la rotura de las defensas de la ciudad, lo que originó una corriente que sumergió a la ciudad bajo las aguas afectando a las poblaciones que se encuentran en la zona central y norte de la Provincia.

Miles de familias obligadas a vivir con el agua perdieron las pertenencias de toda una vida y muchas de ellas debieron resignarse a convivir en centros de evacuados organizados muchas veces precariamente.

A la par de la desesperación y buscando alguna explicación al desastre ocasionado, se podía escuchar y leer que el agua había entrado a la Ciudad debido a que “la obra no se terminó” (Moro et al., 2005: 17). Esta pudo haber sido una de las causas de lo sucedido, pero debemos tener en cuenta que una catástrofe no solo tiene causas antrópicas sino también naturales.

Entre las causas naturales que llevaron a la extraordinaria crecida del Río Salado encontramos a las intensas lluvias provocadas en la cuenca baja del río que provocaron la saturación de las napas. Otro factor natural importante que es tenido en cuenta es el “cambio climático” presente en la zona del desastre que ocasionan las incesantes lluvias.

Las causas antrópicas pueden encontrar su respuesta en el uso indebido y no regulado de los suelos. Esto es debido a los cambios en las prácticas agronómicas, especialmente por la saturación de los suelos, el uso de agroquímicos sin límites, el cambio en las técnicas de cultivo. Estas acciones llevan a modificar y limitar la capacidad de permeabilidad de los suelos.

La construcción de obras civiles con el fin de contener el cauce del río como para defender a la Ciudad de las crecidas del mismo, también son causas no naturales que llevan a encontrar otra explicación del porqué sucedió esta catástrofe. Entre estas obras se encuentran el Puente de la Autopista Santa Fe-Rosario y la famosa obra sin concluir, a la cual los santafesinos consideran una de las principales culpables y encuentran en el gobierno al culpable de no haberla ejecutado.

El Gobierno y la inundación: la trama institucional

El Gobierno de la Provincia de Santa Fe definió a la situación vivida en el año 2003 de la siguiente manera: “La Provincia de Santa Fe fue azotada por inundaciones que se fueron produciendo en el corriente año, verificándose los extremos del drama a partir del ingreso masivo de las aguas el 29 de abril último haciendo epicentro en la ciudad capital” (Ministerio de Salud y Medio Ambiente, 2003: 4).

Ante esta realidad el Gobierno Provincial decretó el mismo 29, el estado de emergencia debido a la crisis hídrica de magnitudes extraordinarias que afectó especialmente a la Ciudad de Santa Fe, acción fundamentada en la Ley 8094 que faculta al Poder Ejecutivo para ello.

Debido a esa gran masa de agua que se instaló en la ciudad, “el Gobernador decidió que se realicen ocho voladuras en sectores de la circunvalación Mar Argentino y en el terraplén Irigoyen, ubicado en el extremo oeste y sur de la ciudad” (Ministerio de Salud y Medio Ambiente, 2003: 8).

Con esta decisión tomada desde el Ejecutivo Provincial comenzó a aliviarse, en un primer momento, la situación de la ciudad.

El Gobierno y sus diferentes estamentos crearon diversos Comités ad hoc para organizarse frente a la catástrofe. La idea de la creación de los

distintos comités era hacer frente mancomunadamente a la emergencia social santafesina. Algunos de ellos cumplieron con su objetivo mientras que otros se mostraron inoperantes, ineficientes y caóticos. Alrededor de la inundación nacieron el Comité de Crisis, el Comité de Emergencia, el Comité Hídrico, el Comité Estratégico, los que estuvieron conformados por miembros de los diversos ministerios del Gobierno Santafesino.

Este dispositivo gubernamental fue una respuesta ante la emergencia que se hacía presente, pero la improvisación debido a la falta de previsión de una catástrofe llevó a un mal manejo del riesgo y a que las acciones se convirtieran en débiles, confusas y muchas veces contradictorias.

Otra de las estrategias adoptadas fue contar con la colaboración de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. El objetivo del apoyo de estas Fuerzas era la de brindar su colaboración y ponerse a disposición de las autoridades gubernamentales.

La participación de las Fuerzas Armadas y de Seguridad fue cuestionada por muchos ya que no se estaba de acuerdo con que la asistencia se militarizara aunque sin dar justificación al respecto. A diferencia de esta posición, especialmente manejada por los medios de comunicación social (Mecos), en una de las entrevistas realizada a voluntarios de una organización no gubernamental (ONG) se señala que la militarización fue una ayuda importante en cuanto a lo logístico, pero sí se argumenta que esta forma de asistencia fue negativa debido a los recuerdos que a muchos les trajo el sentir los helicópteros sobrevolando la ciudad y ver uniformados por todas partes.

En cuanto a los antecedentes de lo sucedido, el informe realizado por la Comisión Económica para América Latina (Comisión Económica para América Latina, 2003), al analizar las causas de la inundación plantea que el período de retorno de este fenómeno se sitúa en poco más de 200 años (Cepal, 2003:10). Con respecto a este mismo tema un ex funcionario¹ del Gobierno Provincial relataba durante la entrevista que le realicé, lo siguiente:

1 El funcionario al que entrevisté, durante la inundación ocupaba un cargo dentro del Poder Ejecutivo Provincial. El período de gobierno de la Gestión Reutemann fue entre 1999 y 2003. He reconstruido las entrevistas realizadas ya que no fueron grabadas.

Funcionario: - (...) la recurrencia con la que se produce este tipo de inundaciones es de aproximadamente entre 400 y 500 años, imagínate que la que se tiene como referencia data de la época de la fundación de Santa Fe² por lo cual no era previsible. Existe un informe técnico que el INTA² envía al gobierno en el que manifiesta que no era predecible lo ocurrido (Fragmento de entrevista realizada el 13/07/2006).

Al respecto de la previsibilidad o no de la inundación no existe una uniformidad de criterio. En disonancia con lo planteado por la CEPAL y el INTA, existe un trabajo realizado por Gerardo Rico y Fernando Portillo, en el que exponen que:

(...) hubo posibilidades de previsibilidad del fenómeno.

Si bien no se contó con un pronóstico a tiempo real (...), en marzo del 2003, el Sistema de Alerta Hidrológico de la Cuenca del Plata, dependiente del Instituto Nacional del Agua, formulaba una alerta temprana mediante monitoreo y evaluación satelital que advertía sobre posibles situaciones de riesgo hídrico sobre la cuenca del Salado (Rico y Portillo, 2004: 87-88).

Aunque en el mismo informe se transcribe una entrevista hecha a quien se desempeñaba como Coordinador Logístico del Sistema Federal de Emergencia (SIFEM) en la que recalca que “la problemática planteada por el desbordamiento del Río Salado, en el mes de abril fue imprevista” (Rico y Portillo 2004: 49).

Son numerosos los testimonios que ponen en tela de juicio la eficiencia en la actuación del gobierno como otros muchos también dejan ver que el fenómeno de esta inundación fue algo eventual. En este sentido, las narraciones que hacen los actores involucrados en esta catástrofe nos muestran cómo cada uno de ellos construyó su identidad alrededor de lo acontecido. Aquí muchos se adscribieron a los argumentos referidos por el Gobierno mientras otros tantos se diferenciaron de lo dicho y lo cuestionaron.

2 INTA son las siglas del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, es un organismo perteneciente a la órbita del gobierno nacional, creado en 1956 (INTA, 2006).

Esto se vincula con distintos factores. Por un lado la inundación fue una ocasión en la que se dirimieron réditos de índole político partidario y, por el otro, también se pusieron de manifiesto las distintas trayectorias de los actores y el grado de involucramiento en la inundación. Sin embargo, quisiera señalar que la heterogeneidad de las distintas opiniones pone en evidencia los grises y matices con que las relaciones sociales son percibidas y orientadas por los diferentes agentes sociales. Esto conlleva a la imposibilidad de argumentar la existencia de una creencia homogénea que atraviese uniformemente a un conjunto de agentes. Sin embargo, resulta interesante indagar sobre aquellas creencias que se convierten en hegemónicas en determinados momentos, y cómo esto contribuye a que se (auto)marquen ciertos rasgos como característicos de ciertos contingentes sociales y así construir una identidad determinada.

Veamos. El estudio que más polémicas causó fue el elaborado por la Universidad Nacional del Litoral (UNL) titulado “La crecida extraordinaria del Salado: causas naturales y antrópicas que provocaron la inundación de la ciudad de Santa Fe”, y que fuera aprobado por el Consejo Directivo de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas (FICH) de la UNL. Este documento pone de manifiesto que la “Falta de datos, inexistencia de programas de monitoreo, obras inconclusas, carencias de regulaciones, falta de control y de planes de contingencia³, no son más que el crudo reflejo de políticas del Estado que no priorizan adecuadamente los recursos o lo hacen desde una mirada alejada de las necesidades de la gente”.

El funcionario entrevistado al consultarle sobre este estudio manifestó desconocerlo. Es de destacar que los signos políticos que gobernaban la Provincia, la Ciudad y la Universidad no pertenecían al mismo partido político, mientras el Gobernador y el Intendente pertenecían al Partido Justicialista, el Rector de la Universidad pertenecía a Franja Morada que responde a la Unión Cívica Radical.

Por otro lado, vemos que el Gobernador de la Provincia estuvo presente durante la inundación, tanto en el campo en el que sucedían los hechos como en los medios de comunicación desde donde se le solicitaban sus declaraciones. Mientras que en una revista haciendo referencia a la pre-

3 Negrita en el original.

sencia física del Gobernador santafesino durante la inundación, decía: “Cuando los medios se fueron y ya no había cámaras de tévé ni fotógrafos cerca, el ex piloto de Fórmula 1 tomó su propio bote y, a las 3 y media de la madrugada fue a bajar gente de los techos” (Semana, 2004).

Resulta interesante cómo se construye la identidad del gobernador. Lo que se señala es la importancia de su presencia durante el desarrollo de la catástrofe. Pero a pesar de reconocer la importancia de la presencia del gobernador, los entrevistados retoman la duda de la responsabilidad del gobierno por la omisión de acciones preventivas que pudieran haber evitado la inundación.

Lo que queda en claro es que la obra que debería haberse hecho para la contención del río no fue llevada a cabo. Ahora queda en duda que si la construcción se hubiera hecho ¿podría haber parado la furia del Salado?

En un artículo divulgado en una Publicación de Amnistía Internacional, la autora plantea que las aguas dejaron al descubierto “la real dimensión de retirada del Estado: eliminación de partidas para obras hidráulicas, obras inconclusas, carencia de regulaciones” (Falchini, 2005: 32).

Sin embargo, desde la perspectiva de los agentes gubernamentales, las condiciones estructurales en las que se desarrollaba la gestión eran sumamente críticas en un país que hacía sólo un año había tenido una crisis de una magnitud considerable lo que había minado no solamente las arcas estatales sino también la credibilidad y legitimidad de “los políticos”. Al respecto de la posibilidad de haber decidido el gobierno a terminar la obra inconclusa sobre el Río Salado el Funcionario entrevistado me decía:

Funcionario: - Te podés imaginar si hubiéramos decidido hacer la obra en un momento en el que la situación del país era crítica, donde cada vez había más pobres y donde Santa Fe tomó la decisión de no emitir bonos. Es una obra multimillonaria. Nosotros como gobierno podemos explicar lo que hicimos y las razones por la que lo hicimos. (Fragmento de entrevista realizada el 13/07/2006).

En este fragmento, el funcionario no sólo se refiere a la crisis social, económica e institucional que afectó al país a fines de 2001, sino que también pone de relieve la situación de exclusión por la que estaba atravesando.

do la Argentina en el 2003. Ulrich Beck (citado por Arito y Jacquet, 2006: 11) plantea que la modernización puso en riesgo todas las formas de vida incluyendo aquí a las grandes catástrofes.

En este contexto de exclusión, es donde el gobierno debió optar entre tener en cuenta la situación económica que generaba cada vez más pobreza o construir una obra.

Es interesante analizar también las consecuencias que esta falta de prevención tuvo para el gobierno provincial. Es dable suponer que, ante la magnitud de la catástrofe y las culpas que se le atribuyeron al gobierno, este disminuyera su legitimidad considerablemente. En este sentido, una nota firmada por Miguel Bonasso concluye diciendo “Nadie puede asegurar, ante una tragedia de esta magnitud, que las aguas no acaben llevándose al gobernador” (*Diario Página/12* - 18/05/2003). Realidad que no fue tal ya que Carlos Reutemann dejó su gobierno según los plazos establecidos constitucionalmente pasando a ocupar el cargo de Senador Nacional por Santa Fe, cuya elección fue posterior a la inundación y la cual, según me comentó el Funcionario entrevistado, ganó por más del 50% de los votos; “en los mismos barrios donde hubo gente que perdió la vida (en referencia a la inundación que azotó esta ciudad y alrededores en el año 2003). Reutemann sacó el 67% de los votos en las últimas elecciones” (SantaFeOnline, 2006)

Este comportamiento electoral de los votantes santafesinos debe ser entendida “desde donde ellos residen, en las circunstancias que los rodean” (Goodin y Klingemann, 1996: 337) por ello debemos recordar que el pueblo santafesino se encontraba en un estado de necesidad. Este estado no era solo a causa de la crecida del Salado sino también la pobreza que se había instalado en la Ciudad como consecuencia de las políticas neoliberales de los noventa y de la crisis desatada en el 2001.

Volviendo al tema de la relación del gobierno con la inundación, hubo responsabilidades no solo a nivel provincial sino también a nivel de gobierno municipal. Entonces podemos preguntarnos, y la Municipalidad ¿qué hizo? Marcelo Álvarez, Intendente de la Ciudad de Santa Fe el mismo 29 de abril de 2003 a la mañana, cuando ya algunos barrios habían comenzado a inundarse, a través de un programa radial de LT10 pidió a los habitantes santafesinos que se quedaran en sus casas porque no iba a pasar nada grave.

A poco de haber realizado esta afirmación, la Municipalidad debió declarar a la ciudad en emergencia hídrica, calificando a la situación que se estaba comenzando a vivir como altamente crítica, situación que llevó al Intendente a tener que reconocer lo que estaba sucediendo.

Algunos medios manifestaron que el mismo Intendente fuera del aire confesaba que contaba con información cierta sobre la gravedad de lo que ocurría en la ciudad pero se negaba a mostrar esta realidad (Moro et al., 2005: 58).

Los Mecos, los diversos informes a los que tuve acceso y la misma población a través de las entrevistas realizadas mostraron a un Intendente desaparecido durante la inundación, incapaz de asumir sus responsabilidades a diferencia del Gobernador que adecuadamente o no se mostró actuando durante el desenlace de los hechos.

Si volvemos a las declaraciones del Intendente, y nos paramos frente a la política desde su acción argumentativa de llegar a un público con el fin de convencerlo, “la política se convierte en el elemento que produce sentido como discurso; a partir de la palabra dada, se puede convencer a un auditorio o grupo social” (Pérez-Taylor, 2006: 163). Así vemos que el mismo Intendente se ahogó en sus propias palabras al pedirles tranquilidad a los habitantes santafesinos y al minimizar las consecuencias que traerían las intensas lluvias que se estaban produciendo por esos días. Discurso y política, a decir de Pérez-Taylor, son una “dualidad insuperable” (Ibíd.: 164) ya que la política existe porque existe una sociedad receptora del discurso y acepta lo que es dicho.

La sociedad santafesina aceptó el discurso del Intendente el cual estaba disociado de la realidad que la ciudad estaba viviendo. “Discurso y realidad se convierten en la esencia de la memoria para dejar evidencia de su existencia” (Ibíd.: 121).

Con el tiempo y cumpliéndose casi tres años de la inundación, en el año 2006, Marcelo Álvarez fue procesado bajo la figura de estrago culposo por el juez santafesino Jorge Patrizi junto a otros dos funcionarios quienes durante la catástrofe desempeñaban las funciones de Ministro de Obras Públicas de la Provincia y Director de Hidráulica Provincial. Los tres funcionarios han sido procesados como promotores del delito de estrago culposo agravado por la muerte de 18 personas (Diario La Opinión

–Rafaela– 29/04/2006). Sin embargo, el Juez de la causa los eximió de culpa.

El Ministerio de Salud y Medio Ambiente: su participación

Ante la situación que se vivía, el sector salud ocupó un lugar estratégico durante la inundación. El Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la Provincia estableció un Plan de Contingencia “ante un escenario de pérdida total” (Ministerio de Salud y Medio Ambiente, 2003: 13). Puede observarse que las conjeturas que se pudo hacer en el área de salud en las primeras horas de la catástrofe no eran nada alentadoras, a diferencia de lo manifestado por el Intendente Álvarez quien prefería ocultar lo que estaba desatándose en Santa Fe.

El Ministerio estableció un objetivo claro de trabajo “debían garantizarse los niveles de salubridad de la población afectada que había sido desplazada de su vivienda habitual y evitar la propagación de enfermedades prevenibles en la población en general” (Ministerio de Salud y Medio Ambiente, 2003: 19).

Inmediatamente el mismo 28 de abril se declaró la emergencia sanitaria provincial. El área de salud provincial enseguida puso en marcha el cumplimiento de la Ley de Defensa Civil a partir de que consideró responsabilidad indelegable del Estado la salud y el bienestar de la población.

Luego de anunciar la emergencia sanitaria y ante la necesidad de cuantificar la cantidad de damnificados y la singularidad de cada caso, se elaboraron padrones a partir de diversas bases de datos que se disponían (Rentas, SIEMPRO, Registro Civil, Catastro, entre otras) (Ministerio de Salud y Medio Ambiente, 2003).

Eran muchas las tareas que competían a este sector. Así, la cartera de salud provincial contó desde el comienzo con la ayuda de su par nacional, contando con la presencia permanente en la Ciudad de Santa Fe del Ministro de Salud de la Nación, Dr. Ginés González García, y su equipo de sanitaristas junto con ayuda en medicamentos e insumos. De manera

conjunta, Nación y Provincia, conformaron el Centro de Operaciones de Salud (COS) cuyo objetivo fue “minimizar los riesgos epidemiológicos y maximizar los servicios brindados a los damnificados” (Rico y Portillo, 2004: 95), encargándose de centralizar toda la información y acciones relativas a salud durante la catástrofe.

¿Cómo hacía el Ministerio de Salud de Santa Fe para informar y difundir sus acciones entre los afectados? Entre las acciones que se dispusieron estuvo la habilitación de una línea telefónica 0800 (línea gratuita) a fin de que los afectados por la inundación durante las 24 horas hicieran consultas sanitarias. A esto se le sumó una serie de publicaciones y comunicados de prensa a fin de que la población tomara conciencia de los riesgos sanitarios y pudiera prevenirlos.

No sólo la capacitación llegaba a quienes fueron damnificados, también las actividades estuvieron dirigidas a voluntarios, profesionales, responsables de centros de evacuados como también se capacitó a quienes debían retornar a sus hogares luego de haberse evacuado.

Las ONGs Médicos sin Fronteras y Médicos del Mundo cuestionaron la falta de organización e impericia del Gobierno Provincial valorando en consonancia a los voluntarios que acudieron a la zona.

Se detectó la necesidad de brindar contención psicológica a la población afectada directa e indirectamente. Se incorporó para la asistencia durante la inundación a psicólogos, psicopedagogos y psiquiatras que fueron coordinados desde el Colegio de Psicólogos de Santa Fe. Entre las entrevistas realizadas durante mi trabajo de campo, dos psicólogas⁴ me decían:

Alicia: - Nosotras en realidad en el momento de la inundación trabajábamos en el ámbito público ad honorem como psicólogas en el Hospital Iturraspe (...)

(...) a los dos días⁵ por radio empiezan a convocar psicólogos, psicopedagogos, que se acerquen al colegio que iba a ser la base para el auxilio y es como que eso me acuerdo que nosotras hablábamos ... che pero y ¿vamos? Porque nosotras estábamos recién recibidas, y ¿vamos? y ¿dará?

4 Alicia y Mercedes (no son sus nombres reales) son Licenciadas en Psicología que durante la inundación recién estaban recibidas y habían comenzado con sus primeras inserciones laborales. Ya pasada la inundación quedaron contratadas por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe para la atención de quienes habían resultado afectados durante la catástrofe del 2003.

Bueno vamos qué podemos hacer...

Mercedes: - (...) en el colegio se concentran todos los psicólogos que llegaban del país no sólo los de acá digamos (...) entonces desde el centro del colegio de psicólogos se delega tantos profesionales como la cantidad de gente y eso empieza eso era una de las funciones, y otra era rotar en forma pasiva y activa en situaciones de crisis con gente que llamaba por teléfono desesperada (...) (Fragmentos de entrevista realizada el 10/07/2006).

Esta contención y ayuda no solo fue desarrollada en el momento del impacto de la inundación sino que continuó con posterioridad a la misma, ya que la mayoría de quienes habían colaborado voluntariamente fueron contratados por el Gobierno a fin de continuar con la asistencia a los afectados a través del Programa Acompañando a la Gente:

El objetivo del proyecto fue conocer la situación de salud física y psíquica de la población afectada por las inundaciones, para desarrollar acciones de prevención de enfermedades, atención primaria de la salud y estrategias de derivación en problemas de mayor magnitud (Ministerio de Salud y Medio Ambiente, 2003: 28).

El tema de la salud mental, según el Ministro de Salud de la Provincia en referencia a las consecuencias que tendría la inundación sobre la población, fue advertido por el Gobernador quien promovió esta serie de medidas con el fin de mitigar las secuelas.

Los Mecos y la mayoría de los informes analizados muestran la organización y la efectividad de respuesta que tuvo el Ministerio de Salud y Medio Ambiente Provincial ante la inundación. Esta misma posición fue adoptada por el Ministro de Salud de la Nación a través de un Resumen Ejecutivo publicado el 30 de junio del 2003 en el que pone de relieve las acciones y medidas llevadas adelante en las zonas afectadas y el que concluye afirmando que ésta fue “La Catástrofe Sanitaria Que No Fue”.

A modo de conclusión

Vemos que los diversos niveles de Gobierno (nacional, provincial y municipal), ante la situación de catástrofe vivida en abril del 2003 debieron gestionar acciones, estrategias, recursos para poder hacer frente a los momentos que por esos días se vivían. Se debieron atender las necesidades que comenzaron a incrementarse y que en este contexto se mostraban como de magnitud.

Las distintas áreas del Gobierno buscaron dar respuestas a las necesidades, las que no fueron uniformes ya que en algunos casos fueron eficientes pero en otros fueron desordenadas e imprecisas.

Para el gobierno, a diferencia del resto de la sociedad, las causas de la inundación se debieron a las lluvias incesantes que se produjeron durante los primeros meses del 2003 en la Ciudad de Santa Fe, esto los llevó a ser considerados por parte de la sociedad como los “otros” en esta catástrofe. El gobierno en general especificó lo que había sucedido como una catástrofe natural, lo cual no les habría permitido realizar acciones tendientes a evitarla. Lo que se buscaba de alguna manera era deslindar sus responsabilidades trasladando la culpa a la naturaleza.

Debemos considerar que, dentro de un gobierno existen distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal), distintas reparticiones (ministerios, secretarías, direcciones, etc.), distintas instituciones (universidad, INTA, INA, etc.), distintas visibilidades (presidente, gobernador, intendente, ministros, secretarios, etc.), distintos contextos, distintos partidos políticos, distintas líneas al interior de los partidos, lo que hace que las acciones u omisiones, las culpas y las responsabilidades no sean monolíticas ni homogéneas frente a una emergencia, más allá de la letra de la ley.

Cuando Godelier (1998) plantea la retracción que ha sufrido el Estado, en la mayoría de los casos se ha debido al avance del mercado, poniendo en evidencia que las políticas implementadas por los gobiernos ponen al descubierto la vulnerabilidad de la sociedad ante la mínima irrupción de agentes externos. Esta vulnerabilidad de la sociedad no solo queda en evidencia en lo material sino en las condiciones socio-urbanas de la ciudad afectada.

5 Se refiere a dos días de la inundación, es decir al 01/05/2003

En el caso santafesino se puso de manifiesto que un agente externo, como fueron las incesantes lluvias que se habían desatado desde fines del 2002, mostraron una sociedad vulnerable en la que la política de construcción de un terraplén en el Río Salado no finalizado desenmascará que las condiciones de esta obra pública no eran las óptimas.

También es de destacar que los Mecos fueron construyendo la imagen del “gobierno” y de “los políticos” como homogénea, situación que se vio replicada también desde el sentido común de los ciudadanos. Los Mecos mostraron a un Gobernador (Reutemann) y a un Intendente (Álvarez) como a imagen y semejanza uno del otro. Pero la realidad mostró a dos personalidades que asumieron su rol de gobernante de diversa manera. Uno, el Gobernador, se “metió en la inundación”; mientras que el otro, el Intendente, se “escondió en la inundación”. Los Mecos construyeron la imagen de ambos y de sus respectivos gabinetes como “los irresponsables”, siendo que uno de ellos y su equipo, bien o mal, salieron a hacerse cargo de la situación.

Otra razón de la importancia del cumplimiento de los deberes gubernamentales es que cuando se produce un desastre, como en el caso de Santa Fe lo fue la inundación, se ve afectado todo el patrimonio público de la sociedad. Y es ante esto que la gestión pública es significativa e indelegable para la prevención y mitigación de las catástrofes (Gurevich citado por Arito y Jacquet: 2006: 27). Es importante a su vez que luego de una catástrofe y ya superada la situación de emergencia se evite el olvido ya que es el recuerdo y la memoria los que “se convierten (...) en la capacidad que tiene una sociedad para denotar sentido en el presente” (Pérez-Taylor, 2006: 120).

En las voces de quienes gobernaban la ciudad, la provincia y el país existe coincidencia en destacar la solidaridad que se despertó en Santa Fe. Esta solidaridad ayudó a que la desorganización del Gobierno no generara otra catástrofe: la catástrofe de la falta de un plan de emergencia hídrica en una ciudad rodeada por dos ríos, el Paraná y el Salado.

Bibliografía

- Arito, Sandra y Mónica Jacquet (2006). *El trabajo social en situaciones de emergencia o desastre*. Buenos Aires: Espacio.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2003). *Evaluación del impacto de las inundaciones y del desbordamiento del Río Salado en la provincia de Santa Fe, República Argentina*. Santiago: CEPAL.
- Desastre y sociedad (1994). “Especial: desbordes, inundaciones, diluvios”. *Desastre y Sociedad*. n° 3, año 2. Disponible [07.03.2006] en <http://desenredando.org>
- Falchini, Adriana (2005). *El nombre de las cosas. Publicación de Amnistía Internacional Argentina*. Documento en línea disponible [07.03.2006] en www.amnesty.org.ar/educacion
- Godelier, Maurice (1998). *El enigma del don*. Buenos Aires: Paidós.
- Goodin, Robert y Hans Dieter Klingemann (eds.) (2001). *Nuevo manual de ciencia política*. Madrid: Itsmo.
- Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe (2003). *La catástrofe sanitaria que no fue. Inundaciones en la provincia de Santa Fe – año 2003*. Santa Fe: Ministerio de Salud y Medio Ambiente.
- Moro, Luis et al. (2005). *Inundación en Santa Fe*. Santa Fe: Roll Press servicios gráficos.
- Pérez-Taylor, Rafael (2006). *Anthropologías: avances en la complejidad humana*. Buenos Aires: SB.
- Rico, Gerardo y Fernando Portillo (2004). “Desbordamiento del Río Salado e inundación de la ciudad de Santa Fe y alrededores, abril de 2003. La articulación de la ayuda humanitaria” En *Informe final del proyecto arg/98//01799 en convenio con el programa de Naciones Unidas para el desarrollo*. Buenos Aires: ONU.
- Ullberg, Susann (2005). “Cuando el río crece. Mitigación de desastres y memoria social en Santa Fe, Argentina”. Trabajo presentado en el Primer Congreso Latinoamericano de Antropología. Rosario, Argentina, 11 al 15 julio.

Páginas Web Consultadas

INTA (2006).

Disponible [04.09.2006] en <http://www.inta.gov.ar/ins/presenta.htm>

Semanario (2004).

Disponible [16.06.2004] en www.semanario.uolsinectis.com.ar/edici3n_1245/nota_01.htm

Santa Fe Online (2006).

Disponible [14.05.2006] en <http://www.santafeonline.com.ar/>

Este libro se terminó de
imprimir en abril de 2009
en la imprenta Crearimagen.
Quito, Ecuador