

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero

Director: Francisco Rhon Dávila Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editor: Hernán Ibarra Crespo
Asistente General: Marganta Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE © ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR. Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números
EXTERIOR. US\$ 45
ECUADOR US\$ 15,50
EJEMPLAR SUELTO EXTERIOR US\$ 15
EJEMPLAR SUELTO ECUADOR US\$ 5,50

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador
Telf 2522763 Fax. (5932) 2568452
E-mail caaporg.ec@uio.satnet.net
Redacción Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito

PORTADA

PuntoyMagenta

DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

IMPRESION

Albazu Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

76

Quito-Ecuador, Abril del 2009

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: Predominio de Alianza País,
incertidumbre económica y fragmentación política / 7-20

Conflictividad socio-política: Noviembre 2008 - Febrero 2009 / 21-28

TEMA CENTRAL

Dolarización y generación de vivienda formal: su lectura en Ecuador / 29-54

Oscar Raúl Ospina y Jaime Erazo Espinosa

La vivienda en Cuba. Reflexiones en torno a un problema pendiente / 55-74

Eliana Cárdenas

Idas y vueltas: el derrotero de las políticas descentralizadas de producción
de vivienda social en las principales áreas metropolitanas de Argentina / 75-92

María Mercedes Di Virgilio y María Carla Rodríguez

La gestión de la vivienda social en el Ecuador: entre la espada y la pared / 93-106

María Elena Acosta

El efecto Mivivienda: política de vivienda para la clase media
y diferenciación social / 107-122

Julio Calderón Cockburn

Costa Rica: contradicciones alrededor de la ciudad y la vivienda / 123-132

Franklin Solano Castro

La lucha por la vivienda social en las áreas centrales: el caso de São Paulo / 133-
146

Nabil Bonduki

DEBATE AGRARIO

30 años después: una reflexión sobre los estudios rurales
y agrarios en Ecuador / 147-174

Manuel Chiriboga

ANÁLISIS

Entre el populismo autoritario y la preservación de valores ancestrales:
la identidad boliviana como consciencia de una crisis histórica / 175-192

H.C.F. Mansilla

La mujer y el trabajo en Chile, una realidad desafiante / 193-214

Bernardita Weisser Soto

RESEÑAS

Veintiocho de Mayo de 1944: una democracia fallida / 215-220

Julio Echeverría

La lucha por la vivienda social en las áreas centrales: el caso de São Paulo

Nabil Bonduki

Este texto problematiza la cuestión de la rehabilitación de las áreas centrales con inclusión social, focalizándose en la ciudad de São Paulo, la mayor ciudad de América del Sur. Se muestra cómo se formó, históricamente, el proceso de segregación y exclusión socio-territorial en la ciudad; y, analiza la evolución urbana de las áreas centrales, procurando profundizar en el período más reciente, a partir de la última década del siglo XX, cuando se inició una amplia acción de los movimientos de vivienda que tuvo como corolario la ocupación de edificios ociosos, y en la incorporación del tema de la vivienda social en las áreas centrales en la agenda de la ciudad. Finalmente se revela las significativas alteraciones institucionales creadas para estimular la producción de habitación social en el centro, incluidas en el Plano Diretor Estratégico¹ de São Paulo.

El objetivo de este artículo es analizar la habitación social en el área central de São Paulo como parte del proceso de lucha contra la segregación socio-espacial que caracteriza la ciudad, enfocándose en la propuesta desenvuelta en el Plan Director Estratégico del municipio. La perspectiva que orienta este texto defiende la necesidad de romper la segregación urbana, social y funcional presente en la ciudad, el mayor conglomerado urbano del hemisferio sur.

Históricamente, la política y la práctica urbana implementadas en São Paulo, desde inicios de siglo, fueron estructuradas en una perspectiva de segre-

gación hacia los más pobres, definiendo regiones social y funcionalmente separadas. Esta perspectiva, además de injusta y cruel desde el punto de vista social, creó innumerables problemas urbanos que fueron profundizándose a lo largo del siglo. El principal fue la excesiva necesidad de desplazamiento casa-trabajo, aspecto que se intentó romper cuando se propuso la habitación en el área central –región fuertemente polarizadora de empleo–, pero que en las últimas décadas ha perdido población de modo acelerado.

Las ventajas de una ciudad más compacta y menos segregada son muchas. En primer lugar, podemos dis-

1 Plan Director Estratégico. (N. del T.)

minuir los desplazamientos y, por lo tanto, reducir los costos y el desgaste de la población al circular de la casa para el trabajo, problema cotidiano para la mayoría de la población urbana. Aproximar el trabajo al hogar es un objetivo fundamental y es necesario romper la tradición de que la habitación social solo se construye en la periferia. O sea, trabajar en la perspectiva de una ciudad más equilibrada, con habitación y trabajo en todas las regiones. De esta manera, una megalópolis como São Paulo, que congrega cerca de 17 millones de habitantes, puede tornarse viable y funcionar de una manera más integrada y con mejor calidad de vida.

La cuestión de la rehabilitación del área central —que entró en la agenda de la ciudad a partir de las grandes ocupaciones de edificios vacíos en las áreas centrales de São Paulo, realizadas por los movimientos de vivienda en la segunda mitad de la década pasada— no puede repetir los tradicionales procesos históricos de exclusión que se han dado con frecuencia en diversas ciudades que intervinieron centros históricos. Esto porque, al observar la historia de la ciudad, se constata que las intervenciones urbanas, en especial las implementadas en las áreas centrales a lo largo del siglo XX, fueron, en general, renovaciones que generaron exclusión, o sea, renovaciones que se hicieron excluyendo a la población de bajos ingresos como si deterioro fuese sinónimo, o consecuencia, del hecho de que gente pobre viva en estos lugares.

El incontrolado crecimiento de São Paulo en el siglo XX: la construcción de la desigualdad

Ninguna ciudad en el mundo, durante el siglo XX, creció en forma tan acelerada como São Paulo. En 1886, a las vísperas de la abolición de la esclavitud, la ciudad tenía 40 mil habitantes y se preparaba para transformarse en el polo más importante de la economía cafetera. En la última década del siglo XIX, recibió centenas de millares de inmigrantes extranjeros que arribaron para buscar empleo en la dinámica económica del café y, durante 14 años, se pudo ver cómo la población se duplicaba cada cinco años, alcanzando 280 mil habitantes en 1900.

El antiguo casco colonial, con su arquitectura tradicional portuguesa, fue demolido para dar lugar a edificios eclécticos de hasta seis pisos, fuertemente influenciados por la ciudad europea de la segunda mitad del siglo XIX. Los servicios urbanos fueron rápidamente modernizados mediante concesiones a empresas extranjeras que trajeron novedades como el tranvía eléctrico en 1899. En una incipiente e inestable industria, surgieron las primeras fábricas enfocadas en la producción de bienes de consumo para los trabajadores, sobre todo, tejidos y alimentos. Chimeneas y villas de obreros pasaron a caracterizar algunos barrios a lo largo de la línea ferroviaria, un paisaje que contrastaba con los nuevos barrios residenciales de la élite, con sus lotes inmensos ocupa-

dos con palacetes copiados de la arquitectura académica. Comenzó, entonces, a delinearse un proceso de segregación social y espacial que se prolongó durante todo el siglo, marcado por intervenciones urbanas que dieron como resultado la expulsión de la población de bajos ingresos de la región central.

A partir de la década de los años veinte, se inició el crecimiento vertical del área central, proceso que se acentuó en las décadas siguientes. Pasada la crisis de 1929, que afectó a la élite cafetera, se inició una política de estímulo a la industrialización, con el consecuente desplazamiento del eje agrario exportador para el urbano industrial. São Paulo se tornó así en el principal polo de industrialización del país, atrayendo a migrantes de la zona rural y de otros estados,² proceso que se aceleró a partir de la Segunda Guerra Mundial.

La industrialización acelerada y la migración generaron un crecimiento demográfico abrumador entre las décadas de los años cuarenta y ochenta. São Paulo se convirtió en una metrópoli, generando una de las mayores conurbaciones del mundo. En 1940, 1,3 millones de habitantes vivían en el municipio; en 1980, la población ya superaba los 8 millones, alcanzando más de 12 millones, si se considera la región metropolitana.

La ciudad, en su proceso avasallador de crecimiento en la segunda mitad

del siglo XX, generó dos movimientos igualmente perjudiciales para la calidad de vida y del ambiente urbano: el fuerte crecimiento vertical y la desmedida expansión periférica horizontal. La verticalización exagerada del área central y de la zona sudeste –promovida por el sector inmobiliario privado en las regiones de urbanización consolidada– fue viabilizada también por la inversión pública, que acompañó la concentración de la población de altos y medios ingresos. La expansión horizontal fue el resultado de la implantación sin control público de lotizaciones irregulares y clandestinas sin infraestructura urbana, donde se instaló la población de bajos ingresos, a través del autoemprendimiento para la obtención de casa propia, precaria y muy mal dotada de equipos y servicios urbanos.

A partir de la década de los años setenta, el empobrecimiento de la población, la escasez y el encarecimiento de los lotes generó un acelerado crecimiento de la población *favelada*,³ hasta entonces poco expresiva en la ciudad pues, en 1973, apenas el 1,3% de la población de la ciudad vivía en favelas. Estas surgieron, sobre todo, al margen de los riachuelos y en las áreas libres del interior de las lotizaciones populares, que serían destinadas a la implementación de equipos, plazas y al placer. Muchas se instalaron en áreas de riesgo. Al inicio del siglo XXI, más de

2 Brasil, al ser una República Federal, tiene un Gobierno central federal y una serie de gobiernos seccionales estatales. Aquí el texto hace referencia a la migración interna del Brasil, que se daba desde los estados más pobres hacia los más ricos. (N. del T.)

3 La población favelada es aquella que fue marginada de las áreas centrales y ubicada en las favelas. (N. del T.)

1,6 millones de personas, o sea cerca del 15% de la población, vivía en favelas.

En la década de los años ochenta, después de casi 50 años de crecimiento ininterrumpido del empleo que absorbió levas continuas de migrantes de todo el país, se inició la reestructuración del proceso productivo y de transformación de la base económica de la ciudad, lo que generó altas tasas de desempleo y de exclusión social. La ciudad se tornó cada vez más desigual al mismo tiempo que surgieron nuevas formas de lucha popular por los derechos urbanos y la vivienda.

Los movimientos sociales urbanos crecieron en el seno de la lucha por la democratización contra el régimen militar a partir de la segunda mitad de la década de los años setenta. En el inicio de los años ochenta, emergieron las primeras ocupaciones organizadas de tierra, la lucha por la urbanización y regularización de tierras en las favelas y el movimiento de los sin tierra urbanos, que enseguida pasó a denominarse movimiento de vivienda.

Al final de la década de los años ochenta, el movimiento de vivienda ya era el más movilizado de la ciudad y del país, y tuvo capacidad de formular propuestas alternativas de política habitacional, que fueron desarrolladas e implementadas en la primera administración del Partido de los Trabajadores (1989-1992), como los *mutirões*⁴ auto-

gestionados que permitieron el surgimiento de nuevas formas de organización popular y las pioneras iniciativas de producción habitacional en las áreas centrales, que resultaron en proyectos innovadores insertos en la malla urbana —como el *Casarão Celso Garcia* y el *Madre de Deus*—, antiguos tugurios que fueron transformados en viviendas dignas.

Estos proyectos piloto se transformaron en importantes referentes ante la posibilidad de producir soluciones habitacionales de interés social en las áreas centrales y consolidadas, invirtiendo la lógica tradicional que reservaba para los más pobres apenas las periferias distantes y mal servidas de infraestructura, empleo y servicios. La concreción de estos proyectos, implantados en régimen de autogestión con una fuerte movilización popular, creó un efecto demostración que fue decisivo para el fortalecimiento de la lucha por vivienda en las áreas centrales, que explotó en la década de años noventa a través de un fuerte movimiento de ocupación de edificios ociosos.

São Paulo en la década de los años noventa: vaciamiento de las áreas centrales y el proceso de ocupación de inmuebles ociosos

En la última década del siglo XX, nuevos procesos urbanos profundizaron la desigualdad social en la metrópoli. La

4 Según el *Diccionario Aurelio de la Lengua Portuguesa*, un *mutirão*, por extensión, es el auxilio gratuito que prestan los miembros de una comunidad entre unos y otros, en provecho de todos; por ejemplo, en el caso de mejoras locales. Para la realidad ecuatoriana, un *mutirão* vendría a ser algo parecido a una minga.

migración disminuyó, como efecto de la crisis de empleo, y la población general creció a un ritmo anual del 0,7%, una tasa mucho más baja de la verificada a lo largo del siglo, cuando llegó a alcanzar el 6% anual en las décadas de los años cincuenta y sesenta. No obstante, un análisis regional de la evolución demográfica muestra un fenómeno trágico: en tanto los distritos centrales y localizados en las áreas consolidadas de la ciudad pierden población, los periféricos o localizados en las áreas de protección ambiental, mantienen índices muy elevados de crecimiento demográfico.

En la década de los años noventa, de los 96 distritos que componían el municipio, más de la mitad (53) –los más dotados de equipamiento y empleo– perdieron población. Así también, los distritos de clase media en la zona sudeste, como *Pinheiros*, *Jardim Paulista* y *Moema*, que se verticalizaron a través de los lujosos emprendimientos inmobiliarios privados, redujeron su densidad.

El despoblamiento de los barrios centrales fue drástico. En 20 años, los diez distritos más centrales perdieron 230 mil habitantes; en algunos distritos, como el *Pari*, casi la mitad de la población (46%) abandonó (o fueron expulsados) la región. La diferencia fue compensada por el incremento de la población en los distritos situados en el área de protección de manantiales como *Grajaú* y *Parelheiros*, aproximadamente a 30 km del centro, que recibieron más

de 200 mil habitantes, comprometiendo gravemente el medioambiente y la calidad del agua que sirve a la población de la ciudad.

A través de este proceso, la población se ha concentrado exactamente en las regiones menos dotadas de infraestructura, urbanización, transporte, equipamiento y empleo. Contrastando con el *Pari*, el campeón en despoblamiento, *Cidade Tiradentes*, localizada en la extrema periferia de la zona este, tuvo un crecimiento demográfico de 2.114% en las dos últimas décadas.

El proceso es injusto para la población más pobre e ilógico desde el punto de vista urbano y antieconómico para el poder público, más allá de que las propias políticas sectoriales, desarticuladas de cualquier visión de planificación, son, en parte, responsables por esto. En el último cuarto del siglo XX, todos los conjuntos habitacionales de la Prefectura⁵ (con excepción de los proyectados en la primera administración del Partido de los Trabajadores, la de Luiza Erundina, entre 1989 y 1992) fueron implantados en la extrema periferia, lo que explica el crecimiento de *Cidade Tiradentes*, lugar donde éstos se concentran. La violenta operación de remoción de las favelas en la avenida *Águas Espraiadas*, realizada por el prefecto Paulo Maluf en 1995, expulsó a 7 mil familias de una región bien servida de empleos, las mismas que se movilizaron mayoritariamente para la región de protección ambiental, en un ejemplo concreto de cómo se ha procesado el des-

5 La Prefectura es el gobierno local de los municipios en el Brasil. (N. del T.)

poblamiento de los barrios consolidados y el crecimiento de las regiones que deberían ser protegidas.

La ciudad ha perdido las ventajas de la reducción del crecimiento demográfico general que, en tesis, sería positivo. Áreas dotadas de infraestructura, empleos y calidad de vida se vacían y, consecuentemente, equipamientos instalados como escuelas y puestos de salud, se tornan ociosos. Lo contrario ocurre en la periferia. El poder público es forzado a construir equipamientos en una escala mucho mayor, de acuerdo con lo que el crecimiento de la población exige. El cierre de escuelas en las áreas más consolidadas, al lado de la multiplicación de “escuelas enlatadas” (edificios escolares de emergencia, construidos en contenedores) en las regiones más periféricas en la década de los años noventa es la imagen más clara de este fenómeno y del perjuicio que genera para las arcas fiscales.

El fenómeno ha generado una exagerada concentración de empleos en las zonas central y sudeste, regiones que se han despoblado y donde existen más de 300 empleos para cada 100 moradores, en tanto que en *Cidade Tiradentes* este índice caía para 8. El desequilibrio en la relación vivienda-trabajo se acentúa, generando más desplazamiento y sobrecargando el sistema vial y los trasportes colectivos, como ocurre en la zona este. Hay quienes afrontan unas terribles 7 horas en colectivos. Los habitantes de la periferia pierden, en promedio, tres veces más tiempo en el tránsito que los del área consolidada. La desigualdad territorial marca la ciudad.

La promoción inmobiliaria, sector

que genera empleo y sobrecarga el uso del suelo y el sistema vial, se concentra en las áreas ya privilegiadas, sobre todo en la zona sudeste, que ha atraído al sector terciario más noble que, a su vez, ha abandonado los barrios centrales. En 1999, 64% de los lanzamientos de edificios se restringieron a 19 de los 96 distritos del municipio, en regiones que presentan saturación del sistema vial y del paisaje.

Con el desplazamiento de los moradores de clase media y de las principales actividades terciarias en esta región, en emprendimientos más modernos, el centro pasó a disponer de una gran cantidad de edificios habitacionales y de oficinas vacías o subutilizadas con un grado avanzado de deterioro. La región se popularizó, al mismo tiempo que pasó a presentar un alto índice de desempleo en los edificios residenciales: en el año 2000, fueron identificados 200 edificios –antiguos rascacielos que enorgullecían la ciudad– totalmente vacíos, en tanto que cerca del 18% de los domicilios estaban deshabitados. Fenómeno semejante, si bien marcado por otro paisaje, ocurrió en las antiguas áreas industriales localizadas en el margen ferroviario, que presentaban una alta tasa de desempleo, sobre todo en galpones y almacenes.

Por otro lado, más de un millón de personas habitaba irregularmente en el área de protección de los manantiales. Áreas verdes destinadas al descanso, franjas de saneamiento de riachuelos, vertientes y otras áreas públicas perdieron su destino original y fueron ocupadas por las cerca de 2 mil favelas, cuya población creció, en las últimas déca-

das, mucho más que la población general. El aumento de impermeabilidad del suelo, sobre todo en los valles, y la escasa arborización contribuyó a agravar el problema de las inundaciones.

En el cambio del milenio, São Paulo había llegado al fondo del pozo: dos de cada tres paulistas declaraban que les gustaría dejar la ciudad. La degradación del medioambiente, del espacio público y del patrimonio cultural estaban marcadas por una tolerancia o incapacidad de prohibir usos y ocupaciones irregulares del suelo, que generan todo tipo de incomodidades (ruidos, olores, vibraciones, entre otras) a los moradores. La desatención del espacio público, que se caracterizaba por aceras estrechas, obstruidas, discontinuas o semidestruidas y por la polución del espacio aéreo, desordenadamente ocupado por postes, redes eléctricas aéreas, *outdoors* irregulares y vallas de toda naturaleza, tornaban todavía más difícil la vida en la ciudad.

El movimiento de ocupación de predios abandonados en el centro: rompiendo la tradición de segregación

A partir de la década de los años ochenta, la tendencia ya existente de desvalorización inmobiliaria del área central se agravó, con un proceso de vaciamiento inmobiliario que generó muchos predios vacíos y oficinas o espacios para arrendar. El abandono de las actividades más nobles no significó que el centro perdiera vida, pues éste continúa siendo el principal polo generador de empleos en la ciudad.

El resultado fue una gran cantidad de predios y oficinas vacías, edificacio-

nes construidas en las décadas de los años cuarenta y cincuenta, desfasadas en relación con las exigencias tecnológicas más recientes. Estos inmuebles necesitarían pasar por un proceso de reforma, adaptación y/o reciclaje para ser ocupados. Las actividades tradicionales no habían tenido interés económico en realizar esta inversión, pues los nuevos polos centrales son más atractivos para las empresas.

Fue en este contexto urbano, en la década de los años noventa, que el movimiento de vivienda se movilizó para luchar por viviendas dignas en la región, con un intenso y ruidoso proceso de ocupación de predios vacíos. En la ausencia de una política habitacional, ellos se transformaron en un instrumento de presión frente al poder público, dando visibilidad al problema de vivienda en los tugurios y a la existencia de decenas de predios desocupados.

En 2001, cerca de 1.300 familias de bajos ingresos ocupaban edificios deshabitados, aglomerándose de manera improvisada. Los edificios ocupados se convirtieron en nuevos asentamientos precarios; sin embargo, su principal objetivo no era servir de vivienda permanente en esas condiciones, sino denunciar la situación de desocupación, presionar por soluciones definitivas y divulgar la lucha por la reforma urbana y por la función social de la propiedad, asegurada por la *Constitución* y por el *Estatuto de la ciudad*, no cumplidas en la práctica.

Las ocupaciones tuvieron un papel fundamental para colocar el tema de vivienda en las áreas centrales en la agenda política de la ciudad, al reforzar la tesis de que la rehabilitación del cen-

tro no podría dejar de tomar en cuenta el uso habitacional que da sustentabilidad social a la intervención. Así, la elección de la prefecta Marta Suplicy, en 2000, fue marcada por la lucha por la inclusión social en los procesos de recuperación del centro, buscando romper el ciclo de exclusión social. En este período (2001- 2004), innumerables acciones en el ámbito del Ejecutivo y del Legislativo fueron tomadas para revertir el histórico proceso de segregación urbana presente en São Paulo, destacando el Plan Director y la política habitacional del municipio.

De los conjuntos habitacionales a la vivienda digna en las áreas centrales

El desinterés por producir vivienda social en el área consolidada de la ciudad puede revertirse, como mostraron las iniciativas tomadas por la Prefectura en el inicio de este milenio. La historia en relación con este tema muestra las dificultades políticas para colocar en práctica esta prioridad.

En el ámbito del gobierno estatal⁶, la Compañía de Desarrollo Habitacional y Urbano dispone, desde 1988, de importantes recursos (cerca de 600 millones de reales por año) que serían suficientes para una intervención masiva en la región; sin embargo, el Programa de Acción en Tugurios (PAC, por sus siglas en portugués), que fue formulado hace varios años, hasta ahora solo ha conseguido concretar pocas unidades habita-

cionales. Desde la Prefectura, después de la exitosa experiencia de la administración de Luiza Erundina (1989-1992), que comenzó los primeros proyectos de vivienda social en el centro, nada se hizo, como en las administraciones Maluf y Pitta (1993-2000) que tenían, incluso, paralizadas las intervenciones pioneras iniciadas por Erundina.

Entre 2001 y 2004, la Prefectura desarrolló el programa *Morar no Centro*⁷ que implementó una significativa acción en la región al desarrollar cerca de 28 proyectos habitacionales, incluyendo la implementación de un innovador programa de arrendamiento social.

Para actuar en la región, se contó con financiamiento de la *Caixa Econômica Federal*⁸ que creó, en 1999, el Programa de Arrendamiento Residencial (PAR) que debería priorizar las áreas centrales de la región metropolitana con recursos subsidiados. Hasta ahora, no obstante, los proyectos son puntuales y un análisis más profundo revela que, a pesar de su potencialidad, este programa ha fracasado como un mecanismo de apoyo a una intervención de peso en las áreas centrales.

Son claras las dificultades que existen para revertir una "cultura" fuertemente incrustada en los órganos promotores de vivienda, los cuales siempre estuvieron enfocados a la construcción habitacional en áreas periféricas. Esto porque la situación de vivienda en el Brasil ha sido históricamente pensada por el poder público como la simple

6 En este punto, el texto hace referencia al Gobierno del Estado de São Paulo. (N. del T.)

7 Vivir en el Centro. (N. del T.)

8 La Caja Económica Federal es uno de los mayores bancos públicos del Brasil. (N. del T.)

construcción de unidades habitacionales en áreas distantes y desprovistas de equipamiento social y empleo.

São Paulo no huye a esta regla general y el resultado ha sido la implantación de grandes conjuntos en la periferia de la ciudad, reproduciendo un modelo de expansión urbana horizontal. Las autoridades han preferido promover la construcción de conjuntos habitacionales en la periferia, donde la tierra es más barata, viabilizando una producción cuantitativamente mayor. Esto muestra la visión estrecha y sectorial del poder público, desde el punto de vista urbano.

La producción financiada por el *Sistema Financeiro da Habitação*⁹, por intermedio del *Banco Nacional de Habitacao*, BNH, entre 1964 y 1986, con su lógica productiva, consolidó un concepto equivocado de que la reducción del déficit cuantitativo de viviendas debería darse por la producción de unidades nuevas en las periferias. Esa postura todavía predomina en el país, a pesar de la existencia de excepciones en algunos (pocos) municipios y de la propia visión del gobierno federal sobre que la situación ha comenzado a cambiar.

Está claro que el problema de vivienda debe ser abordado de modo más amplio que la simple construcción de unidades habitacionales. Construir viviendas y crear ciudades: es en este contexto donde se introduce la situación habitacional en el centro. Viabilizar la vivienda digna en las áreas centrales no es, solamente, responder a una

reivindicación justa de los movimientos de vivienda y de los habitantes de tugurios; se trata de una propuesta para la ciudad como un todo, en la perspectiva de reducir las desigualdades urbanas y la segregación social.

El crecimiento ocurrido en las últimas décadas extendió la mancha urbana de São Paulo más allá de sus límites aceptables. En los extremos de la ciudad, a más de 35 km del centro, incluso en zonas con restricciones ambientales, se formaron nuevas lotizaciones y ocupaciones irregulares. Las intervenciones del poder público, en el campo de la vivienda de interés social, han reforzado este proceso de crecimiento horizontal priorizando una economía inmediata, ya que la tierra, elemento fundamental para la construcción de viviendas, es más barata en la extrema periferia. No obstante, el costo global de implementación (que incluye infraestructura, sistema vial, equipamiento social y transporte) y sus consecuencias (largo tiempo de mudanzas, desgaste físico, falta de oportunidades de trabajo y pérdida de identidad) muestran que la opción es equivocada.

Datos sobre la construcción de vivienda promovida por órganos de la Prefectura y del Estado indican su localización periférica: de las 153.758 unidades producidas de 1965 a 1997, apenas 3.979, o sea el 2%, fueron implantadas en el expandido centro de São Paulo, en tanto que el 62% se localizó en el extremo de la zona este, que se transformó en una verdadera ciudad dormitorio. Así, el poder público, con

9 Sistema Financiero de la Vivienda. (N. del T.)

los programas habitacionales, ha contribuido al mantenimiento de ese modelo de crecimiento urbano, dejando atrás inmuebles y terrenos desocupados, como unidades habitacionales vacías, localizadas en áreas consolidadas y provistas de equipamiento, servicios públicos y oportunidades de trabajo.

Rehabilitar el centro con inclusión social

En este escenario, en la segunda mitad de la década de los años noventa, cuando la situación de vivienda en las áreas centrales era totalmente marginal en las políticas públicas del municipio, ocurrió un importante cambio en el objetivo de los movimientos de vivienda, que pasaron a priorizar la demanda de programas habitacionales de interés social en el área central.

El movimiento avanzó de una reivindicación por vivienda a una lucha por el derecho a la ciudad y por la reforma urbana, posicionando el tema de la necesidad de vivir en lugares bien dotados de infraestructura, equipamientos sociales y empleo. Como instrumento de presión y denuncia, el movimiento, en operaciones de gran visibilidad y que movilizaban a millares de personas, pasó a promover la ocupación de edificios vacíos en el área central. Hasta 2001 ocurrieron más de 30 ocupaciones de edificios desocupados, proceso que causó gran repercusión en la opinión pública, colocando en la agenda urbana de la ciudad la situación de la vivienda en el área central y la necesidad de combatir la desocupación de

edificios.

En este contexto, dos visiones vienen polarizando el debate sobre la rehabilitación de la región: una visión más tradicional que busca recuperar el glamour del centro y tornarlo más atrayente para la clase media y las grandes empresas, y la otra, que sin rechazar la necesidad de rehabilitar el centro, defiende la necesidad de garantizar el espacio de los más pobres en el centro, por medio de programas habitacionales y de la generación de rentas y empleo.

La política urbana implementada en São Paulo durante el siglo XX fue estructurada desde una perspectiva de segregación de actividades, creando áreas y zonas sociales, funcionalmente separadas. Esta política trajo un amplio abanico de problemas para la ciudad, como, entre otros, la necesidad de largos e intensos desplazamientos casa-trabajo, generados por la existencia de barrios dormitorio y regiones donde predominan actividades no residenciales, con énfasis en el área central y para el anillo de barrios a su alrededor.

Desde la intervención urbana, en la administración del prefecto Barón de Duprat, bajo la coordinación del ingeniero Vitor Da Silva Freire, cuando se abrió la *Praça da Sé*¹⁰ y el *Parque de Anhangabaú*, se agrandaron las calles de la antigua ciudad colonial y se expulsó a familias pobres que ocupaban estas áreas, pasando por las grandes obras de los años cuarenta, cuando el prefecto Prestes Maia implantó el Anillo de Irradiación en el contorno inmediato del centro, densamente ocupado por tugurios, hasta intervenciones más

10 Plaza de Sé, lugar paradigmático en el centro de São Paulo. (N. del T.)

recientes, como el criminal derrumbamiento del caserón de las calles *Assembléia* y *Jandaia*, realizada por el prefecto Janio Quadros en 1987, siempre la renovación y el embellecimiento del centro se realizaron expulsando a la población de baja renta que ahí vivía precariamente, con el argumento de recuperar áreas deterioradas.

Las intervenciones en el centro nunca tomaron en cuenta la preocupación de promover vivienda digna a los trabajadores en la región. La opción siempre fue excluirlos de los beneficios de vivir cerca. Para la visión de un urbanismo elitista, la vivienda popular en el centro se tornó sinónimo de anomalía. No obstante, los pobres han resistido y llegan a pagar arriendos elevados para vivir mal porque necesitan estar cerca del trabajo y de los equipamientos sociales. Por ello, este ciclo de precariedad y expulsión se ha repetido y reproducido a lo largo del último siglo.

El movimiento de vivienda consiguió romper esta tradición al colaborar en la lucha contra la segregación urbana, hoy presente en la ciudad, desde los puntos de vista social y funcional. Más allá de contribuir en la reducción de la exclusión social, las ventajas de una ciudad menos segregada son muchas. Aproximar vivienda y trabajo es una medida fundamental que reduce costos y el desgaste de la población. La ciudad quedaría más equilibrada, con habitación y trabajo en todas las regiones. Para esto sería necesario cambiar la visión de que la vivienda social tiene

que estar en la periferia. Solo así, una megalópolis con 18 millones de habitantes se puede tornar viable y funcional de manera más integrada y con mejor calidad de vida.

Plan Director: avances y desafíos para una ciudad menos segregada

A partir de 2001, nuevas perspectivas se abrieron en defensa de esta tesis. La nueva administración municipal pasó a implementar un amplio conjunto de acciones que pretenden rehabilitar el área central con inclusión social, actuando tanto al nivel de la legislación urbana, con énfasis en el nuevo Plan Director, así como en la intervención directa, lanzando el Programa de Acción Centro que cuenta con un financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e incluye la producción de habitación social en las áreas centrales, implementando uno de los ejes de política habitacional.

Con el nombre *Morar no Centro*, varias líneas de actuación fueron creadas en la región, como el programa de *Locação Social*¹¹, el *Bolsa Aluguel*¹² y la desappropriación de edificios vacíos, procurando su rehabilitación como vivienda de baja renta. Considerando todo el período y modalidades, fue viabilizada la producción de cerca de 2.500 unidades habitacionales en los barrios centrales, aunque gran parte de estos emprendimientos todavía estaban en proyecto al final de la administración 2004.

11 Localización Social. (N. del T.)

12 Beca Arrendamiento. (N. del T.)

Mientras tanto, la gran novedad para dar sustentabilidad a una intervención con esta orientación fue la aprobación, después de un amplio debate en 2002, del nuevo Plan Director Estratégico por la Câmara Municipal. El Plan Director creó las condiciones para reducir el costo de los inmuebles en la región, uno de los principales obstáculos que ha dificultado una implantación masiva de vivienda social en el centro.

El Plan Director fue el resultado de un amplio proceso de debate con diferentes segmentos organizados, entre los cuales estaba el movimiento de vivienda. Se partió de una lectura de una ciudad real, sus conflictos y horizontes, y se llegó a objetivos estratégicos de estructuración y desenvolvimiento urbano y a directrices de acción para el conjunto de los agentes envueltos en la construcción de la ciudad. Se buscó crear una base para la gestión pactada de la ciudad, ahora armada con los nuevos instrumentos urbanísticos creados por el *Estatuto de la ciudad* que buscan someter el derecho de propiedad a su función social.

El Plan establece como uno de sus objetivos más importantes rehabilitar los barrios centrales y estimular la vivienda de interés social en el área consolidada de la ciudad. Para esto, se reglamentaron nuevos instrumentos urbanísticos capaces de combatir la retención de terrenos y edificios ociosos (como la edificación y la utilización compulsivas), y capaces también de

reservar territorios bien localizados para la población de bajos recursos, por medio de las *Zonas Especiais de Habitação de Interesse Social* (ZEIS).¹³

Así, São Paulo pasó a tener la posibilidad de desarrollar una intervención inédita: rehabilitar el centro y generar una ciudad menos segregada y más justa, donde las actividades económicas y la vivienda comparten las mismas regiones, reduciendo la necesidad de desplazamientos en la ciudad. El *Plano Regional da Subprefeitura da Sé*¹⁴ (los planos regionales, aprobados en 2004, fueron uno de los derivados del Plan Director) consolidaron la estrategia de intervención en la región, incluyendo 200 aparcamientos sin construcción como áreas que no cumplen la función social, dejando a sus propietarios sujetos a la edificación compulsiva y al impuesto progresivo en el tiempo. Fueron delimitados 145 perímetros de *Zonas Especiais de Habitação de Interesse Social*, ZEIS (casi 6 millones de metros cuadrados), áreas destinadas a la producción de vivienda social y de mercado popular en los barrios centrales. Otras medidas legales buscaron estimular la producción habitacional en la región, como la condonación fiscal de los tributos municipales, así como impuestos sobre la propiedad (IPTU), sobre los servicios (ISS) y sobre las transferencias de inmuebles (ITBI), la dación como forma de paga y la flexibilización de la legislación urbanística y de edificación.

13 Zonas Especiales de Vivienda de Interés Social. (N. del T.)

14 Plan Regional de la Subprefectura de Sé. (N. del T.)

Desafíos para romper el proceso de exclusión territorial en las áreas centrales

Las bases institucionales para la concreción de un programa amplio de vivienda en las áreas centrales fueron garantizadas por el Plan Director Estratégico. Sin embargo, una serie de nuevos obstáculos surgió, siendo el principal la postura elitista de la nueva administración municipal que tomó posesión en 2005 y que se mantiene hasta el día de hoy. Se abandonó, de hecho, la prioridad para la producción de vivienda en las áreas centrales y, con esta nueva directriz, se excluyeron medidas indispensables.

Entre las medidas más importantes que se debían implementar está la aprobación de la ley específica que permitiría la aplicación de los instrumentos de promoción de la función social de la propiedad, como la utilización de edificación compulsiva e impuesto progresivo en el tiempo. Son instrumentos que buscan combatir la especulación con inmuebles ociosos y estimular su venta, lo que debe resultar en la reducción del precio de los inmuebles, facilitando la producción de vivienda de interés social. Se trata del más poderoso instrumento de reforma urbana que el *Estatuto de la ciudad* creó y que depende de la aprobación del Legislativo, donde medidas más eficaces contra la especulación inmobiliaria encontraron fuerte oposición.

La administración prácticamente paralizó el Programa *Morar no Centro*, interrumpió proyectos habitacionales en la región e, incluso, programó la implosión de los edificios de 26 pisos, *São*

Vito y Mercúrio, donde vivían centenas de familias y que fueron evacuadas para la realización de reformas y rehabilitación. Se retomó el viejo discurso de que los proyectos habitacionales en las áreas centrales son caros, si se los compara con el costo de una unidad en la periferia y si no se toma en cuenta los gastos indirectos que una localización periférica genera para el morador y para el poder público.

La administración todavía es acusada de promover una “higienización” del espacio urbano, particularmente en las áreas centrales, que se manifiesta a través de la remoción, con violencia, de personas que viven en la calle, y de la promoción de la renovación forzosa del barrio *Santa Ifigênia*, buscando su centricación a través de la implementación de usos nobles, capaces de atraer a las élites, y de la expulsión explícita o “blanca” de los habitantes y/o comerciantes de baja renta.

La experiencia de São Paulo muestra que la rehabilitación de las áreas centrales continúa marcada por la polarización entre los intentos de revalorización inmobiliaria, con la consecuente expulsión de los sectores populares, y la búsqueda de incorporar a los más pobres en las privilegiadas condiciones urbanas de esta región. La carga simbólica que las áreas centrales desempeñan para las diferentes clases sociales, en particular para la élite, hacen que en este territorio se dé una disputa de proyectos políticos para la ciudad. En este territorio se contraponen la visión conservadora que defiende la segregación como un proceso natural resultante de la división de clases, y las utopías progresistas que procuran hacer del centro

un espacio democrático donde todos se pueden beneficiar de las enormes inversiones públicas que, históricamente, se han acumulado en la región.

Bibliografía

Bonduki, Nabil

- 2000 *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade.

Bonduki, Nabil (coord.)

- 2003 *Habitação na área central*. São Paulo: Câmara Municipal.

Bonduki, Nabil (coord.)

- 2003 *Plano diretor estratégico: cartilha de formação*. São Paulo: Câmara Municipal.

Bonduki, Nabil

- 2007 "O Plano Diretor Estratégico de São Paulo." En: Laura Machado de Mello Bueno e Renato Cymbalista. *Planos diretores municipais - novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: AnnaBlume.

Bonfim, Valéria

- 2004 *O Centro Histórico de São Paulo: a vacância imobiliária, as ocupações e os processos de reabilitação urbana*. São Paulo: Cadernos metrópole - EDUC.

BRASIL, Ministério das Cidades

- 2005 *Reabilitação de centros urbanos*. Brasília: Ministério das Cidades.

Frúgoli Jr., H.

- 2006 *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo: Edusp, segunda edición.

Menna Barreto Silva, Helena

- 2007 *Oportunidades e limites para a produção de habitação social no centro de São Paulo*. São Paulo: Relatório de pesquisa.

Someck, Nádía y Comin Álvaro

- 2004 *Caminhos para o Centro*. São Paulo: Prefeitura do Municipal de São Paulo.

Somekh, Nádía

- 2004 *O Centro de São Paulo: reconstrução coletiva e gestão compartilhada*. Montevideo: Taller Diseño y Ejecución de Programas de Recuperación de Áreas Centrales Urbanas.