

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

PRESENTACIÓN

Hace más de dos décadas, Ecuador Debate (No. 10, febrero 1986) abordó en su Tema Central la Vivienda en el Ecuador; una aproximación que puso atención a los procesos que revelaban las condiciones generales y políticas que condicionaban la problemática de la vivienda. Particularmente se analizaron algunas experiencias populares de acceso, las limitaciones de la política estatal del gobierno de Febres Cordero y una exploración de aspectos de tipo tecnológico. Fue una perspectiva que revelaba el estado del conocimiento en aquel tiempo. Quedaron pendientes varios temas entre otros: relacionar la cuestión de la vivienda con los procesos de urbanización; el desarrollo de la industria de la construcción y el mercado inmobiliario; la renovación de los centros históricos y la autoconstrucción.

Asumir el tema de la vivienda en la actualidad exige recordar algunos planteos desarrollados por las ciencias sociales. La vivienda no es un aspecto aislado de los procesos de producción y circulación de una industria particular, puesto que en su producción concurren no solo los capitales privados, sino también la intervención estatal que incluso en el período de retracción del Estado mantuvo su papel aunque declinante. La intervención pública se produce tanto sobre la demanda, con la generación de una demanda solvente, como en la oferta, con la construcción directa de viviendas o facilitando medidas de

política que impulsen la industria de la construcción. Esto que fue un esquema general en los Estados de bienestar, tuvo un limitado papel en América Latina, donde sin embargo, se crearon por la gestión pública múltiples experiencias de conjuntos habitacionales dirigidos especialmente a las capas medias de la población. Con el ajuste estructural, la intervención estatal se dirigió a crear condiciones favorables a la industria privada de la construcción, junto a las políticas focalizadas para los sectores pobres y medios.

Otro factor que ha estado presente en América Latina, desde mediados del siglo pasado, ha sido el desarrollo del hábitat popular urbano con el despliegue de iniciativas individuales y colectivas. Esto estuvo vinculado en los años setenta y ochenta al surgimiento de la acción colectiva de sujetos populares que incluían la reivindicación de la vivienda. Fue así que emergieron vigorosos procesos de autoconstrucción en amplias zonas urbanas. Una interpretación desafiante sobre la vivienda informal fue la que proveyó Hernando de Soto en *El otro sendero*.

En esta ocasión, los artículos reunidos para el tema central revelan las características predominantes de la cuestión de la vivienda en el Ecuador y otros países de América Latina. Analizan y describen los principales enfoques surgidos a partir de la manera en que declinó la intervención estatal y emergieron las fórmulas con predomi-

nio del mercado que privilegiaban la atención a una demanda que se suponía solvente.

En el caso ecuatoriano se puede apreciar un nuevo ciclo del sector inmobiliario y la industria de la construcción que comenzó con la dolarización de la economía. Oscar Raúl Ospina y Jaime Erazo ofrecen en su artículo un balance de este ciclo que ha implicado nuevos procesos de intervención asociados a lógicas tradicionales de renta, flujo de remesas de la migración y parcial intervención del Estado con una disposición limitada de recursos. Se destaca que el crédito privado se ha orientado a los sectores medios y altos. Todo esto, sin embargo, coexiste con un alto déficit de vivienda y una inmensa informalidad.

La trayectoria del tratamiento de la vivienda en Cuba es presentada por Eliana Cárdenas, con una perspectiva que recorre cincuenta años de políticas sobre la vivienda. En este período, entre los urbanistas y los arquitectos cubanos se desarrollaron muchos debates relacionados con la construcción, diseño y equipamiento de la vivienda social. Después de los años noventa surge una nueva problemática que tiene que ver con el deterioro de las áreas construidas y su rehabilitación.

Las transformaciones de la política sobre la vivienda en Argentina estuvieron ligadas a los procesos de descentralización del Estado. De esta manera, como proponen María Mercedes de Virgilio y María Carla Rodríguez, se asignaron después de 1992 responsabilidades a los gobiernos provinciales y municipios en términos de un traspaso de funciones del Estado central a los

niveles subnacionales. Con el gobierno de Kirchner se produce un giro recenralizador en la política de vivienda y obras públicas generando nuevas expectativas.

Una visión general sobre la gestión de la vivienda social en el Ecuador la presenta María Elena Acosta con un recorrido en las diversas maneras con las cuales se ha tratado de enfrentar el déficit habitacional, en base a iniciativas públicas y privadas que han dejado en pie consideraciones sobre los reales costos de producción y la eficacia de las políticas públicas.

El ajuste estructural en el Perú produjo el predominio de la construcción de viviendas para los sectores solventes de la población según Julio Calderón Cockburn. Su estudio del Fondo Mivivienda como una articulación público-privada dirigida a los sectores medios, evidencia su inserción en los procesos de diferenciación social de Lima Metropolitana.

En el marco de una alta densidad urbana, Franklin Solano Castro expone las contradicciones y la búsqueda de alternativas a la construcción de viviendas de interés social en Costa Rica. Resulta evidente que la oferta de vivienda disponible no ha estado dirigida a la población de menores ingresos.

Una megalópolis brasileña, São Paulo, muestra los conflictos que se producen por la rehabilitación de las áreas centrales como lo propone el artículo de Nabil Bonduki. Estas áreas han sido disputadas por los sectores populares y la elite. Esta busca su revalorización inmobiliaria, con la consecuente expulsión de los sectores populares. La carga simbólica que las áreas centrales de-

sempañan para las diferentes clases sociales, en particular para la elite, hacen que en este territorio se de una disputa de proyectos políticos para la ciudad. Es un conflicto en el que se contraponen una visión conservadora, que defiende la segregación como un proceso natural y las utopías progresistas que procuran hacer del centro de la ciudad un espacio democrático.

La Sección Debate Agrario-Rural incluye un balance de Manuel Chiriboga sobre los estudios rurales y agrarios en el Ecuador. En su apreciación, en la primera década del siglo XXI se está produciendo un nuevo impulso a los estudios rurales y agrarios, una revitalización que tiene como protagonistas a diversos núcleos académicos situados en universidades y ONGs con marcos conceptuales y enfoques analíticos, así como especializaciones disciplinarias. Algunos enfoques son sociológicos, otros provenientes de la economía política y ciencia política; economía agraria y ecología. Los temas abordados incluyen ecosistemas y manejo de recursos naturales, tenencia de la tierra, género, trabajo rural, comercio internacional. Es evidente un nuevo dinamismo, aunque hace falta mayor interdisciplinariedad y construir espacios de debate y discusión.

La Sección Análisis tiene dos trabajos: uno de Felipe Mansilla y otro de Bernardita Weisser. Mansilla argumenta polémicamente que la indudable opresión histórica que vivió la población indígena boliviana, ha ocasionado al apareamiento de corrientes y elites indígenas y no indígenas que reivindican la etnicidad como identidad. Pero

estas corrientes que definen como su adversario al mundo occidental, ignoran los aspectos autoritarios y no democráticos de las sociedades indígenas. En tanto estos idearios han sido asumidos mayoritariamente por la izquierda boliviana, parece necesario reivindicar el pluralismo, el Estado de derecho y los valores democráticos como la posibilidad de construir una democracia y sociedad pluralistas. Bernardita Weisser analiza la creciente participación laboral de la mujer en Chile en el marco de los cambios y problemas de las familias, y los nuevos discursos que se han ido perfilando en el proceso de desarrollo del modelo económico. Busca responder a interrogantes respecto de si la incorporación laboral de la mujer es un fenómeno reciente; si éste expresa una búsqueda de mayor libertad y cambios de la sociedad en pos de la superación de las desventajas que hasta aquí le ha implicado, o si por el contrario, obedece principalmente a ajustes necesarios del modelo económico vigente en función de una mayor acumulación del capital.

El Diálogo sobre la Coyuntura recoge las opiniones vertidas por Rafael Guerrero, José Sánchez-Parga, Felipe Burbano y Hernán Ibarra. Se advierte que el predominio de Alianza País y la figura dominante de Rafael Correa, se mantienen, a pesar de las tensiones que trae una situación económica de incertidumbre originada en un entorno de crisis mundial del capitalismo, en la dificultad del gobierno para asumir medidas de ajuste. La cuestión de la dolarización de torna decisiva en términos de su permanencia. Y también per-

siste una creciente fragmentación política con un bajo potencial de liderazgos alternativos.

La Conflictividad socio-política entre Noviembre de 2008 y Febrero de 2009 mantiene constante su decrecimiento observado desde hace dos décadas, detectándose algunas alteraciones de dicha tendencia en la supresión de los conflictos, en aquellos casos más ligados o bien a factores estratégicos de corto y mediano plazo o bien a razones más coyunturales.

Una reseña de Julio Echeverría al libro Veintiocho de mayo de 1944: una

democracia fallida de Patricio Moncayo cierra este número de la revista.

El Tema Central de este número de la Revista contó con la Coordinación de Jaime Erazo, cuya iniciativa de volver, más de veinte años, a mirar la problemática de la vivienda, sirvió de base para interesantes discusiones, Jaime organizó la selección y edición de los artículos. Vaya nuestro público reconocimiento y nuestra gratitud por su apoyo y amistad.

LOS EDITORES

COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: Predominio de Alianza País, incertidumbre económica y fragmentación política

Participantes: Felipe Burbano, Profesor Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; Rafael Guerrero, Investigador Principal del CAAP; Hernán Ibarra, Investigador Principal del CAAP; José Sánchez-Parga, Investigador Principal del CAAP.

El predominio de Alianza País y la figura dominante de Rafael Correa, se mantienen, a pesar de las tensiones que trae una situación económica de incertidumbre originada en la dificultad del gobierno para asumir medidas de ajuste. La cuestión de la dolarización se torna decisiva en términos de su permanencia. Y también persiste una creciente fragmentación política con un bajo potencial de liderazgos alternativos.

Las elecciones del 26 de abril produjeron un acontecimiento inédito en la historia electoral ecuatoriana, el triunfo contundente de Rafael Correa (Alianza País) en la primera vuelta electoral con el 52% de los votos válidos. Lejano, en segundo lugar apareció Lucio Gutiérrez (Sociedad Patriótica) con el 28%. Álvaro Noboa (PRIAN) alcanzó el tercer lugar con el 11%; y muy distante Martha Roldós con el 4% (RED). Los otros candidatos juntos no llegaron al 4%. Esta victoria de Correa, sin embargo, no se ha traducido en una amplia mayoría en la conformación de la Asamblea Nacional.

La participación política estuvo estructurada con la presencia de partidos y movimientos políticos. En estas elecciones dispusieron de inscripción

electoral 13 partidos, 37 movimientos nacionales y 203 movimientos de carácter local; de estos últimos, 67 tienen una cobertura estrictamente cantonal. Esto evidencia una proliferación de listas y candidatos que sobre todo se disputaron cargos en los gobiernos locales y buscaron representación parlamentaria. En este nivel, el triunfo mayoritario de Jaime Nebot en Guayaquil con un movimiento local (Madera de Guerrero), muestra la presencia de un liderazgo de derecha que se ancla en la reivindicación de la autonomía y la confrontación con el Estado central.

El lugar sorpresivo que obtuvo Lucio Gutiérrez sugiere que canalizó el descontento con el Gobierno de Correa. Sociedad Patriótica aparece como una organización política que ya ha alcan-

zado una presencia nacional, aunque emerge como una fuerza principal en la Amazonia y con relativa mayoría en la Sierra Central, prolongando tendencias anteriores. Si bien, un análisis sobre el apoyo que está recibiendo Sociedad Patriótica debe todavía ser realizado, se puede afirmar que recluta su electorado en sectores indígenas, grupos medios urbanos y rurales, además de poseer un tejido militar-policial en sus filas. Y lo más sorprendente de todo es que su éxito ha ocurrido durante un período de fuerte inversión pública.

El panorama, entonces, es el de una fuerza hegemónica representada por AP y contendores que podría canalizar la oposición política no sin conflictos. Sin embargo, la extrema fragmentación de los actores políticos y liderazgos débiles sigue siendo la constante de estas elecciones.

Prosigue la decadencia del Partido Socialcristiano e Izquierda Democrática cada vez más alejados de las preferencias del electorado. El PRIAN y el Partido Roldocista se dividen un mismo espacio. En tanto que la RED y Pachakutik muestran pobres resultados. Sobre todo, el caso de Pachakutik traza una situación de desgaste y pérdida de arraigo aunque conserve una relativa presencia en sus territorios electorales.

Entonces, el predominio de Alianza País tiene todavía que confrontarse con los residuos del antiguo sistema partidario y una atomización de actores políticos con un vaciamiento de la representación política. El fuerte liderazgo de Correa plantea la dificultad de acuerdos y la interrogante de si AP se transformará en un partido político dado un con-

texto que no requiere estructuras partidarias. Lo que estará condicionado a la dimensión de la crisis y a como ésta sea gestionada.

En el diálogo que sigue, estas cuestiones están implícitas. En todo caso conviene advertir que éste se realizó días antes de las elecciones del 26 de abril.

Hernán Ibarra. El desarrollo de los acontecimientos durante este año sitúan algunos aspectos que ya son constantes: el predominio de la figura de Correa que aparece consolidado en su aceptación política junto a la configuración de Alianza País como una fuerza política hegemónica. Todo esto tiene como un actor dominante al Estado.

La irrupción de la crisis económica mundial puede ya sentirse en los diversos signos de una recesión interna con una caída de las exportaciones, la disminución de las remesas provenientes de la migración, una contracción del consumo y la inversión. Todo esto puede activar el malestar y ya ha obligado a una relación con los empresarios y la banca. El escenario electoral ha diferido las medidas de ajuste y surgen dudas sobre la permanencia de la dolarización. En todo caso la expansión del gasto público tal como ocurrió en los dos primeros años del gobierno de Correa no podrá continuar. Es más, se necesita recurrir nuevamente a fuentes externas para financiar el déficit fiscal.

También lo característico de todo este tiempo ha sido la evidencia de una débil oposición y ausencia de liderazgos alternativos. Se observa una notable atomización política. Por eso, una parte considerable de la dinámica política

pasa por lo que ocurre dentro de Alianza País. No es un partido político formal, pero actúa como un movimiento compuesto de tendencias y facciones articuladas a la acción estatal.

¿Estará Correa y su equipo con capacidad de sortear las tormentas que trae la crisis mundial? ¿Que nuevo panorama político puede surgir con las elecciones de abril? ¿La permanencia de la dolarización está en juego?

Rafael Guerrero. Creo que la crisis económica nacional e internacional va a obligar a una redefinición del paradigma que está tratando de construir Correa, ese modelo de socialismo del siglo XXI centrado en el Estado, fuertemente estatista y centralista, básicamente por todo lo relacionado con el comportamiento de la balanza de pagos. La economía ecuatoriana va a tener que ser redefinida, y pienso que el gobierno tendrá una opción, aunque un poco complicada por un contexto internacional de crisis. Esta opción podría ser replegar un poco al Estado, integrar al capital privado dentro de un modelo de desarrollo en el cual ese capital privado tenga un papel más importante, de manera que puedan fluir capitales e inversiones a la economía ecuatoriana. Esto es algo contrario a lo que ha venido haciendo el gobierno al concentrar todo el proceso de acumulación en el Estado. En el momento en que esa definición se debilita por los efectos de la crisis, el gobierno tiene la posibilidad de reconocer que el mercado y las fuerzas del mercado tienen que cumplir un papel importante en el proceso de acumulación nacional de capital. Ya no en el proceso nacional solamente sino en

el proceso de vínculos transnacionales, y construir a partir de eso un bloque histórico diferente, para hablar en términos de Gramsci. Un bloque que integre básicamente a sectores empresariales y a la clase media ligada a esa empresa, especialmente en la Costa, donde la clase media es muy dependiente de la empresa privada.

Esta es una opción muy difícil porque hay un reflujo de las inversiones en el mercado mundial provocado por la crisis. No es una solución a corto plazo pero ese es más o menos el modelo en el cual se mueve una buena parte de la izquierda latinoamericana. Lula por ejemplo se mueve en esa línea, Bachelet se movía en esa línea; y, se podría hablar de otros gobiernos, partidos, líderes políticos que han hecho eso. De allí a que el gobierno quiera hacer eso, hay una diferencia grande, que esa sea la línea que realmente vayan a seguir. A regañadientes se han iniciado conversaciones con la banca privada y grupos empresariales, pero eso no es parte de un proyecto político de mediano plazo; yo diría que son medidas tomadas coyunturalmente porque no tienen otra alternativa.

Felipe Burbano. Me parece que esto que plantea Rafael tiene como un momento previo: el momento del ajuste. No tengo claro, porque las cifras no son claras, de cual es la profundidad de la crisis y por lo tanto cuales son las exigencias que tiene la economía de un ajuste. Estoy de acuerdo con lo que decía Hernán al inicio, se han diferido hasta ahora las acciones para enfrentar la crisis. Lo único que ha hecho el gobierno es sentarse con los bancos

para establecer un conjunto de medidas que fortalezcan al sistema financiero, después de una alarma en diciembre y enero por una fuga importante de capitales. Pero me parece que las otras dos dimensiones de la crisis -la crisis fiscal y la crisis de balanza de pagos- están intactas. Creo que el gobierno está frente al dilema de definir una vía de ajuste consistente con su crítica a los ajustes neoliberales. Redefinir la política económica desde una visión pragmática, como señala Rafael, no será muy fácil dado el costo político que tendría para Correa el dar marcha atrás en su discurso y línea política.

En otras palabras ¿cómo hacer un ajuste que no le devuelva al país a la larga noche neoliberal? No se si hay un ajuste heterodoxo posible que le ayude a salir de la crisis o si es que el ajuste inevitablemente tendrá que ser muy parecido a los que se han aplicado en el pasado. Luego está, como telón de fondo, la dolarización. Desde esta perspectiva, ésta es una crisis distinta porque puede amenazar el esquema monetario si no hay medidas a tiempo. Me parece que el gobierno está claro en que la desdolarización sería el ajuste más doloroso y más duro para enfrentar la crisis, hay temor a asumir a esa posibilidad; me parece, por tanto, que desde el punto de vista político el gobierno y Correa se ven a sí mismos atados a la dolarización. El gobierno está frente a otro dilema: si quiere salvar la dolarización va a tener que hacer un ajuste económico fuerte, pero esa decisión irá a contrapelo de lo que ha venido sosteniendo a lo largo de estos dos años. De otro lado, la crisis también ha sido pro-

vocada por la política económica del gobierno; la crisis internacional le sorprende al país con un gasto público disparado y sin ahorros. Nos feriamos el año excepcional que fue el 2008, por una política de gasto público sin ninguna perspectiva de mediano plazo. Creo que esta es la paradoja de la revolución ciudadana: habernos llevado a un escenario de ajuste que nos acerca a un panorama cercano al de la larga noche neoliberal, después de haber criticado tanto y tan ardientemente a los contadores neoliberales. Esas son las tensiones, los conflictos y los dilemas a los que se enfrenta el gobierno inmediatamente después de las elecciones.

José Sánchez-Parga. Lo que se ha dicho es una suerte de crisis en la crisis. Es decir, la crisis económica actual en la que se encuentra el gobierno producto de la crisis general, de alguna manera pone en crisis también lo que era su proyecto económico político. Yo nunca pensé que fuera un gobierno socialista del Siglo XXI, porque realmente ha sido un gobierno contra neoliberal y creo que ahí quedo atrapado y la crisis lo que revela más bien son los límites de esa propuesta del denominado socialismo del siglo XXI. En primer lugar, por una razón, porque no hay socialismo en una sociedad de mercado y en segundo lugar no hay socialismo cuando no se afecta el modelo de distribución y eso no ha sido tocado. Las propuestas redistribucionistas, presentes en los programas gubernamentales, a la larga pretenderían afectar el modelo de distribución económica. Eso hoy ya es inviable, creo que es ahí donde se está poniendo de manifiesto esta crisis más coyuntural

que es económica pero también es política. De hecho en el problema de la dolarización, que apareciera como un rumor producido desde Guayaquil por determinados sectores, ahora se ha vuelto de general debate y se plantea que es insostenible, pero tampoco saben como se va a poder salir de ella.

Hernán Ibarra. Cuando se adoptó la dolarización, se podría suponer que era un esquema monetario, proveniente de una alianza política en las élites, para llevar adelante un ajuste estructural radical. En eso concluyó un largo período de políticas de ajuste que tuvo mucha resistencia social en los años noventa. Una salida de la dolarización supondría un nuevo juego de alianzas que también debería contar con grupos de las élites que tendría que estar de acuerdo en pasar a una nueva moneda o a un sistema bimonetario como plantean otras corrientes. El tema es de orden político y de alianzas como mencionó Rafael, la constitución de un bloque histórico. La salida de la dolarización supone también un conjunto de medidas de política económica que rearticulen todos los actores y políticas en un esquema conciliador del mercado y el Estado.

Rafael Guerrero. Si uno piensa en el tema de la desdolarización se le viene encima toda la historia nacional. La desdolarización equivale a la crisis de 1998 y 1999 es otra quiebra de la economía ecuatoriana y esa quiebra le remite a las otras quiebras de la década del treinta, de la década del veinte, y todo lo que pasó a lo largo de los últimos cien años de historia nacional. Aquí hay un problema complejo: entender porque en el

Ecuador no es posible construir un proyecto consistente de desarrollo de mediano plazo. Cuando se dolarizó la economía todos sabíamos que para sostener la dolarización había que volver competitiva a la economía ecuatoriana. Ha transcurrido el tiempo, en medio de una crisis política donde no fue posible de ninguna manera construir un proyecto político de mediano plazo.

Alianza País y la izquierda ecuatoriana siguen sin comprender que lo que hay que hacer es dirigir un Estado y que eso solamente se puede hacer si se construye una síntesis política. Así no es como la izquierda entiende su rol o su función en el poder. Es claro que el discurso de Correa busca construir una síntesis sino que es un discurso hacia eliminar a un enemigo. Habría que preguntarse del lado de los demás sectores que componen la clase política ecuatoriana, cuál es el sector que está planteando o pueda plantear la necesidad de construir una síntesis política en el Ecuador. No hay un actor político que trate de construir una estrategia política de desarrollo de mediano plazo.

Si suponemos que en los próximos seis meses el precio del petróleo no se sube lo suficiente y por tanto no se consiguen recursos suficientes para mantener el gasto público puede venir una desdolarización de la economía. Esto equivale a la quiebra de la economía y a una situación en la cual no va a haber ni un esquema bimonetario porque una nueva moneda que va a nacer muerta o que se desvaloriza a una velocidad impresionante y con ello todos los activos de la economía se esfuman, incluidos los de los empresarios. No creo que

los empresarios quieran la desdolarización, a nadie le conviene la desdolarización.

Jürgen Schuldt expuso la teoría de que los ciclos económicos están vinculados a ciclos políticos, muy interesante para entender como la crisis nos puede devolver una vez más al período de la década pasada que lo que había era una guerra política no declarada de todos contra todos. Pienso que si hay desdolarización puede ocurrir eso. No veo como construir una unidad política.

Felipe Burbano. Creo que todos los escenarios son complicados para el gobierno. Se le fue el momento en el que gobernaba rodeado de condiciones favorables y que explican, en parte, la popularidad de Correa y la fortaleza de su liderazgo. Como decía al inicio, el peor escenario de ajuste es la desdolarización; coincido con Rafael en que una desdolarización nos llevaría a una crisis tan o más grave quizá que la del 99. Pero le veo al gobierno atrapado en un mecanismo de legitimación política alrededor de la figura de Correa y de su capacidad de antagonismo con grupos de poder; por lo que las posibilidades de alianza con los sectores empresariales y con los sectores bancarios serán para él muy costoso en términos políticos y no sé si a la postre pueda minar ese mecanismo de legitimación sobre el cual se ha montado el liderazgo del presidente.

Estoy de acuerdo con lo que decía José, pero me gustaría preguntarme cuál es el Estado que ha reconstituido Correa. Si el modelo político de Correa tiene como eje un Estado fuerte, vigoroso, que se convierte en el eje del desa-

rollo, me preguntaría ¿qué Estado es el que ha reconstituido? Me da la impresión de que no estamos frente a un Estado que se inscribe y forma parte de un proyecto democrático -que facilitaría en un momento dado las posibilidades de diálogo y de alianzas- sino ante un Estado que me tienta llamarlo nacional-popular, con vínculos muy fuertes con los sectores populares a través de una política de creciente gasto público y del personalismo de Correa. Su liderazgo, además, se sostiene en una permanente confrontación con los grupos de poder, las elites, los partidos, con el pasado. Tengo la impresión de que todas las salidas que puede visualizar el gobierno frente a la crisis serán costosas.

Creería que si Correa tiene que redefinir el proyecto político alrededor del Estado, esa redefinición debería ir en función de inscribirlo dentro de una visión democrática, más que nacional-popular. Quizá en ese giro los empresarios puedan encontrar un espacio, que hasta ahora no les ha dado la Revolución Ciudadana.

José Sánchez-Parga. Este tema se presta también a determinados equívocos, vemos un Estado muy intervencionista, muy decisionista, pero que no necesariamente supone un reforzamiento de la ejecución estatal. Ceo que esto está muy vinculado a lo que ocurre en Europa; no creamos que con todo este despliegue de gestualidad y de intervencionismos a lo Zarkosy, de los jefes de gobiernos europeos está suponiendo un reforzamiento del Estado; de ninguna manera, creo que hay enorme gestualidad y masmediatización muy fuerte del protagonismo de los ejecutivos. Todas

estas intervenciones estatales, desde mi punto de vista, son un éxito de la fuerza del capital. El capital ya no necesita autorregularse, porque son los mismos Estados y los gobiernos que se preocupan y hacen el esfuerzo por regularlos, en beneficio del mismo capital. Están tomando las medidas de transparencia y de regulación únicamente contingentes y pasajeras, con la finalidad de que el mismo modelo de desarrollo capitalista siga funcionando. El Mercado capitalista, que saldrá más reforzado de esta crisis, va a seguir actuando con los mismos mecanismos, las mismas lógicas e intereses, porque son inherentes al mercado y al capital. Cierto que el mercado y el capital se propasaron, pero esta lógica de competitividad, de rendimiento son automatismos inherentes al mercado y al capital. Creo que hay mucho intervencionismo estatal, mucho decisionismo estatal, mucho protagonismo del Ejecutivo pero que lejos de consolidar la institución del Estado lo debilitan y deslegitiman.

¿Se puede hablar de un espectro político en la actual coyuntura? Creo que no lo que tenemos es una conducción progresista del gobierno, pero no una posición de izquierda. Lo que en el espectro político se identifican son enclaves imaginarios de una supuesta izquierda y derecha, centro izquierda y centro-derecha; más definidos por los perfiles de ciertos actores políticos que por sus posiciones ideológico-políticas o por las fuerzas sociales a las que no representan. Lo que no tenemos hoy es un espectro político y por eso tampoco estaría muy de acuerdo en hablar de izquierda en países como el nuestro,

donde ese espectro político no nos permite situar las distintas fuerzas sociales, y donde los mismos actores políticos transitan de unas posiciones a otras.

Hernán Ibarra. Es como si la figura presidencial y también la estructuración de Acuerdo País tiene como contrapartida una fuerte atomización política que alude también a lo que dice José, la inexistencia de un espectro político de corrientes plenamente definidas, siguiendo los ejes izquierda-derecha. Toda esta presencia de múltiples liderazgos y movimientos independientes que han emergido por todas partes, son la prolongación de lo que ya fue la participación de los independientes durante los años noventa. Esta ebullición de movimientos independientes que se produce a escala local, está expresando articulaciones con la política nacional desde el Estado central. Me parece que Acuerdo País ha buscado establecer relaciones de muchas posibilidades electorales con liderazgos locales pero también ha habido un resurgimiento de corrientes opositoras a Acuerdo País en escenarios políticos locales. Por tanto, estamos ante un polo dominante que enfrenta a un universo de atomización política. No se si la hipótesis de José es adecuada porque la división entre izquierda y derecha parece difícil de establecer en estas condiciones aunque los términos sean usados por los actores de un modo identificatorio.

Rafael Guerrero. Dibujo un poco la oposición izquierda y derecha porque en este momento no es muy claro que es el gobierno. Al principio pensaba que se trataba de un gobierno de izquierda, si eso entendemos como un gobierno

que busca crear una sociedad más equitativa redistribuyendo oportunidades de desarrollo. En el área social es donde se pueda decir que ha habido una política orientada a la redistribución en educación y salud. La crisis va a limitar aún más la capacidad del gobierno para avanzar en esa dirección con políticas de subsidios. La atomización del resto de los grupos políticos es un reflejo de la crisis del sistema tradicional de partidos, de lo que queda de los partidos, esto es lo que está de alguna manera manifestándose como movimientos locales. Cuando hacía referencia a los movimientos de Ordoñez y de César Montúfar lo hacía porque me parece que ya hay un pensamiento algo más estructurado. Con Martha Roldós y La Red creo que también hay algo de eso aunque la conducta política y las decisiones políticas que han tomado últimamente han sido equivocadas. Si nosotros miramos el problema del Estado desde la sociedad ecuatoriana, lo que uno puede pensar es que la crisis del 98 -99 fue tan profunda que devastó el capitalismo ecuatoriano. En la Costa los mismos grupos empresariales se destruyeron con la crisis, los principales grupos financieros y económicos de la Costa del país desaparecieron, grupos que se habían formado desde la década del 50 en adelante como el grupo Ortega, el grupo Aspiazu, el grupo Laniado. Es como que la burguesía desaparece con la crisis del 98-99. En la Sierra quizá el golpe no fue tan profundo.

Menciono esto para introducir el tema de lo político. No tenemos sociedad, lo que tenemos es una atomización; una cantidad de divisiones regio-

nales, étnicas, divisiones sociales y de otro tipo, por lo que tenemos que crear la sociedad desde la política. Es como si desde lo político tuviéramos que crear el orden. El orden social solo puede ser producido políticamente y ahí es donde podría tener sentido una concepción diferente de lo político, que no veo en Alianza País, y, que consiste en convocar a los diversos sectores, que podrían también ser grupos empresariales, que si bien no son directamente organizaciones políticas, en una situación de crisis como la actual, se politizan y se vuelven importantes como actores con los cuales negociar el proyecto para ampliar la base política sobre la cual se pueda sustentar una salida ordenada de la crisis .

Yo no estoy seguro de que en Alianza País haya este concepto de la política y de los políticos. Como decía Felipe, un Estado nacional popular se constituye en los más estrictos términos de lo que es el populismo. Eso es un elemento pero; yo volvería sobre el tema de Lula. En el modelo de Lula también hay interpelaciones populistas, también hay interpelaciones nacional populares, pero eso está asociado a una mayor discriminación de los que son los adversarios dentro de los sectores empresariales y dentro los que están en la clase media. El espectro social sobre el cual se mueve y convoca Lula, es un espectro mucho más amplio. Tienes un discurso populista, un discurso de izquierda, pero tiene un horizonte muchísimo más amplio como para poder darle una base de sustentación al proyecto y hacer de eso un proyecto de desarrollo nacional.

Felipe Burbano. Yo quisiera matizar una afirmación de José, aunque estoy de acuerdo en términos generales: su idea de que esta reconstitución del Estado gira mucho alrededor de la espectacularidad de unos liderazgos muy personalizados y no de una reconstitución de la estatalidad.

Uno podría preguntarse qué hay detrás de Correa, qué se encuentra cuando se corre el velo, qué hay detrás de toda esa gestualidad. Yo no sé qué vamos a encontrar. Se puede sospechar que encontraremos la misma debilidad estatal de antes; por ejemplo, todo el escándalo alrededor de la Policía –después del caso Chauvín– te revela que la policía no fue tocada en dos años.

El discurso en torno a la reconstitución del Estado tiene como eje el ejecutivo, convertido en el centro del sistema político. Las otras instituciones aparecen como satélites, sin capacidad efectiva de contrarrestar ese enorme poder del ejecutivo. Diría que hay un proceso de concentración del poder cuyos alcances y significación aún no son claros. Hay un Estado débil, hay una institucionalidad política débil, pero un ejecutivo fortalecido.

Creo que es uno de los elementos que se pone en juego en esta elección. La elección va a consagrar un modelo político con un ejecutivo fuerte junto a una institucionalidad política y estatal débiles.

Sobre el espectro político que plantea José: digamos que hay una relación antagonica entre un actor poderoso y un conjunto de actores críticos, duramente cuestionadores algunos, pero muy débiles. Hay una dinámica de antagonismo

en la política ecuatoriana generada por el mismo Correa. Me parece que el problema de la oposición es que la dispersión de sus fuerzas, el hecho de que no encuentra una articulación en algún actor político, esa es su gran debilidad, y la gran fortaleza de Correa. La oposición no puede expresarse políticamente como una alternativa viable, creo que eso se verá ahora en las elecciones. Habría que reflexionar qué tipo de antagonismos, qué tipo de polarizaciones genera esta dinámica política que tiene un elemento populista fuerte.

Lo que yo me preguntaría es el impacto de la crisis económica sobre ese proceso. Veo una piedra en el zapato clavada en el proyecto de Alianza País, algo inesperado dentro de un libreto que se ha cumplido a pedir de boca. De pronto aparece la crisis y eso cambia totalmente el escenario. Lo que no veo es una salida constructiva a partir de la crisis, veo la crisis como un elemento que descompuso el proyecto. No se si la crisis es el elemento que rearticule algún tipo de fuerza alrededor de la oposición para construir un poco el espectro que plantea José, porque creo que hay elementos de oposición fuerte, pero que no tienen capacidad de articulación política. No se si desde esa perspectiva la crisis pueda contribuir a la formación de un espectro.

José Sánchez-Parga. Cuando hablo de espectros hablo de espectros muy espaciales, espectros de la izquierda a la derecha. Lo que ha sido devastado sobre todo con las políticas neoliberales ha sido esta sociedad política, es decir, esa mediación entre la sociedad civil y el resto del sistema político, eso es lo

que ha desaparecido. Y la consecuencia es el fenómeno que ustedes llaman populismo. Más aun, una sociedad civil sin la mediación de una sociedad política, en un sistema político, queda reducida a la condición de populismo. Creo que hay también una destrucción de todo el sistema de la representación política. Está la destrucción del sistema electoral con la Constitución del 98, la destrucción del sistema de partidos y la destrucción del sistema parlamentario, los tres ámbitos de la representación política.

Es eso desde mi punto de vista, lo que ha dado lugar a un modelo nuevo de democracia, una democracia sin la representación política y sin representatividad de los partidos políticos. Ha habido una sustitución de la representación por la representatividad de los políticos. Pienso que hoy estamos en un escenario todavía más degradado, que es un representativismo de los políticos. Uno se pregunta que representa tal o cual candidato. También aparece lo que yo llamaría una suerte de prolongación o continuidad del parasitismo político; esa especie de representantes parásitos de la política nacional. La política nacional se presta para esta suerte de parásitos que los vamos a tener por bastante tiempo. En esas representatividades locales, y que aparecen mucho en las reelecciones de prefectos y de alcaldes en estas elecciones, se estaría jugando una nueva forma de representatividad no de representación política, muy atomizada, y que no merece llamarse liderazgo, puesto que es muy poco o nada lo que conducen. También esto tiene mucha relación con lo que yo lla-

maría una transformación de la pugna de poderes, que era durante la transición democrática una institución política muy molesta para los gobernantes, pero muy necesaria cuando uno la considera retrospectivamente. Y de hecho, en esa pugna de poderes estuvo sujeto incluso León Febres Cordero, peleó contra ella, pero al final siempre terminó aceptando hasta las fiscalizaciones de sus ministros.

Creo que esa “pugna de poderes” se ha desinstitucionalizado, dando lugar a un fenómeno nuevo, de “poderes en pugna”, es decir, fuerzas sociales que se constituyen políticamente y sobre todo a nivel local. Cuando uno ve los datos del observatorio de la conflictividad, los conflictos cívico- regionales, son los únicos que en estas últimas décadas no ha declinado completamente como el resto de conflictividades. Yo vería ahí quizás un elemento nuevo para el futuro escenario de la política nacional con la fuerza del ejecutivo, yo diría en el presidente, pero con la debilidad de poder gobernar. Solo nos queda una ministra en funciones del gabinete inicial; todos los demás fueron desapareciendo.

Felipe Burbano. Me parece que la misma concentración del poder en el presidente hace casi innecesarios a los ministros. Si al inicio había un prospecto de proyecto en distintos frentes -en el social, económico, político- ese prospecto se ha ido desdibujando. Me preguntaría quien gobierna además de Correa.

Hernán Ibarra. Podemos también pensar en un liderazgo local, el de Jaime Nebot, que cada vez se ha que-

dado en un nivel más bien cantonal, como una opción puramente guayaquileña. Su Movimiento Madera de Guerrero, se desliga de una perspectiva más amplia, incluso regional. Entonces parecería que Nebot sería una muestra clara de este predominio de líderes locales, imposibilitados de proyectarse hacia un escenario nacional, sobre todo pensando en lo que podría suponer un modelo de desarrollo o una propuesta diferente de transformación e intervención del Estado.

José Sánchez-Parga. La “pugna de poderes” siempre fue en este país, con el Congreso y el Municipio de Guayaquil. No hubo presidente que no haya tenido pugna con una oposición en Guayaquil. Lo que pasa es que probablemente hoy tomaría características diferentes en la medida que el sistema político ha quedado desmoronado y que esta nueva forma de poderes en pugna, va a tener estas características, yo no creo que tenga las mismas características que tiene en Venezuela y en Bolivia, que suponga divisiones territoriales.

Rafael Guerrero. Creo que como consecuencia de lo que fue el Partido Social Cristiano durante el gobierno social cristiano y de lo que fue también el liderazgo de Febres Cordero, la derecha política guayaquileña, fue perdiendo terreno progresivamente, pero hay que tener en cuenta que también por eso Nebot se alejó de Febres Cordero, hasta el punto de lograr que el electorado tenga claro que él tiene una distancia con Febres Cordero y con el Partido Social Cristiano. La propaganda electoral de Nebot dice Madera de Guerrero y

en una esquina está el símbolo del Partido Social Cristiano, pero como una más de las fuerzas que apoya a Nebot.

Si bien a esos grupos de oposición que en este momento son débiles, hay que agregar a Madera de Guerrero y Nebot, lo que siempre ha pasado en las crisis como ésta, es que una vez que el gobierno no puede cubrir las demandas sociales, esos partidos pueden empezar a defender esas demandas contra el gobierno. Si durante los próximos meses tenemos un ajuste, o peor todavía si tenemos la desdolarización, lo que puede pasar es que sobre la cresta de la ola de la crisis traten de crecer esas fuerzas políticas. Y hay una cosa más, el hecho de que éste sea un gobierno de una base popular importante, el hecho de que el discurso del gobierno sea un discurso de apoyo a las clases populares, es el marco para que la protesta popular crezca.

Felipe Burbano. Y, en el marco de la nueva Constitución y de los derechos que reconoce la nueva Constitución a los ciudadanos y también en el marco de una retórica que impulsa la participación ciudadana.

Sobre Guayaquil diría que este distanciamiento de Nebot respecto del Partido Social Cristiano y los esfuerzos que hizo por distanciarse de Febres Cordero no sirvieron de mucho. Si a través de ese esfuerzo él intentaba proyectarse como una figura nacional, no funcionó; sin embargo, ese discurso ayudó a ampliar las bases de apoyo al propio Nebot dentro de Guayaquil, y a redefinir de algún modo la gestión municipal desde una visión más cívica, menos político partidaria, un discurso que in-

tenta colocarse por encima de las rivalidades políticas; creo que eso ha sido interesante en el proceso de Guayaquil.

Toda la lucha autonómica y el debate alrededor de la descentralización encontró en Correa un giro importante, ya que él representa un actor con capacidad estatal y nacional. Correa llena un vacío que viene desde mediados de los 90: el vacío de un actor con capacidad de organizar la política nacional. Las crisis políticas de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez lo reflejaron claramente. No teníamos un actor con capacidad nacional ni actores dispuestos a aliarse. Si algo nos ha caracterizado es la fragmentación de las elites políticas. En ese espacio se fortaleció el poder local. El apareamiento de Correa modifica esta relación entre lo local y lo nacional. Si los años 90 fueron años de fortalecimiento de lo local, de las identidades locales y de la capacidad de movilización desde lo local, incluso como capacidad de gestión política, el triunfo de Correa abre otro momento.

La pregunta que me hago es qué tan consistente, qué tan sólida es esta reconstitución de lo nacional, si está condicionada a la figura de Correa o a una nueva institucionalidad estatal y política. Tengo la impresión de que es puramente simbólica alrededor de Correa, lo cual le vuelve un proceso muy frágil, muy personalizado, condicionado al liderazgo de Correa. La crisis puede cambiar este escenario. Un debilitamiento de su liderazgo en términos nacionales provocará un reencuentro –por decirlo así– con esos poderes locales que crecieron en los últimos diez años. Detrás de Nebot hay un poder

local muy consolidado, que lleva 16 años avanzando. El esfuerzo de Correa hasta ahora fue debilitar el proyecto de los pelucones desde la perspectiva de un proyecto nacional-estatal. Pero si se debilita la fuerza de Correa en el escenario nacional, entonces se va a encontrar, al menos en Guayaquil, con un poder local fuerte, muy consolidado.

Rafael Guerrero. Hay un conflicto regional que está como una constante, impidiendo la creación de una síntesis política nacional, y no se si Nebot en este momento pueda replantear un proyecto nacional. Tengo la impresión de que la crisis del 99 fue tan devastadora que no tienen ni siquiera un proyecto regional.

En reuniones con dirigentes de la Junta Cívica de Guayaquil y personas muy cercanas a Nebot para discutir el tema de la región, me han dicho: “no tenemos nada”. Cuando escribí un trabajo sobre Guayaquil y la región y discutimos el tema de la estrategia de desarrollo regional, constaté que no tienen una estrategia de desarrollo regional. No existe un proyecto de Nebot para construir una región. La idea ésta de que su proyecto actual es un proyecto de desarrollo local, urbano, es absolutamente cierta. Es un proyecto que se acaba –por decirlo metafóricamente– en la vía perimetral.

Durante estos últimos años sobre todo por el boom petrolero hubo una cierta capacidad de articulación nacional, que fue lo que Correa intentó a partir de los recursos petroleros y de un proyecto minero que le da poder al Estado. Un intento por articular los particularismos de la Sierra, del Oriente y

construir a partir de eso un proyecto nacional, tratando de aislar a Nebot. La división de la provincia del Guayas es eso. También, los acuerdos con los grupos de Manabí. Es una estrategia que consiste en aislar a Guayaquil e ir articulando las piezas de un ajedrez político que se convierta en un proyecto nacional. El eje de eso es la idea de un proceso de acumulación de capital centrado en el sector minero. Pero cuando aparece la crisis, se revela que el país está lleno de esos particularismos, ¿por qué? Porque no se construye a profundidad ese proyecto estatal. Para poner un caso, la información que existe de lo que pasa en Petroecuador muestra que no ha mejorado. Si hay un proyecto estatal de largo plazo, por qué no hacer funcionar bien a Petroecuador, como una empresa eficiente y competitiva? Es como que no se sientan por ese lado las bases necesarias para construir un proyecto de acumulación de capital.

José Sánchez-Parga. Creo que originariamente lo que hubo fue un proyecto de conducción, resultado de dos procesos: uno, el desmoronamiento del sistema de representación política; donde no hay representación, hay conducción política. El otro fenómeno es el haberse puesto a liderar todo el ciclo de protestas, el de la década de movilizaciones y de movimientos contra-neoliberales. Y en ese sentido no creo que sea único; detrás de la elección de Bucaram, detrás de la elección de Mahuad y sobre todo de la de Gutiérrez lo que hubo fue esto: un intento de gran cambio y de conducción. Lo que pasó es que dichos Presidentes frustraron esas expectativas de las movilizaciones sociales, pero lo

que en ellos estaba cifrado era un proceso de conducción nacional. Desapreciado el sistema de representación política, el desafío es cómo se pasa de esta conducción proveniente de la crisis a una conducción de una crisis económica y política.

Felipe Burbano. Me parece que las elites guayaquileñas renunciaron a un proyecto nacional en los términos que convencionalmente se entiende por un proyecto nacional; eso expresa la autonomía. La autonomía es una frontera política que limita la acción del Estado, pero al mismo tiempo necesita vínculos con el Estado para alimentarse de recursos, que facilite las competencias, que garantice continuidad a ese proyecto. Me parece que Correa ha provocado un aislamiento político de la elite guayaquileña. Las elites guayaquileñas no tienen contacto con el sistema político, no tienen contacto con el gobierno, no tienen capacidad de representación en el sistema político, no tienen ningún puente hacia el Estado. Creo que hay un enclaustramiento de la oligarquía, lo cual no quiere decir que sea una oligarquía débil; más bien, es una oligarquía que se ha fortalecido en el ámbito del gobierno de la ciudad.

Creo que no hemos pensado bien lo que significó el triunfo de Febres Cordero como Alcalde de Guayaquil, y qué proceso abrió este triunfo, que ya lleva 16 años. Ha habido una dominación absoluta durante todo ese tiempo sobre Guayaquil a través del Municipio. La autonomía nos obliga a pensar de otro modo el proyecto nacional.

Rafael Guerrero. La conclusión que saca la dirección socialcristiana des-

pués del Gobierno de Febres Cordero es que no pueden dirigir todo el país. Esa conclusión se saca porque Hurtado y Borja logran construir una articulación política mucho más amplia. Lo que me parece que está detrás de eso es una diferente conformación de las regiones y de los sujetos regionales. En Quito y en la Sierra tienes una clase media muy ligada al Estado que hegemoniza la región y que impulsa un modelo de desarrollo que tiene en el centro al Estado. Tenemos un problema de fondo allí, dos paradigmas en pugna, la derecha guayaquileña se repliega, pero se repliega diciendo este es nuestro territorio. Eso es lo mismo que hace en Bolivia la media luna, que dice que los indios

vean como arreglan su vida que nosotros vamos a construir nuestro propio país acá.

Habría que revisar qué hizo la burguesía comercial y bancaria de Guayaquil en la década del 30, para ver si la burguesía guayaquileña no hizo en esa época lo mismo. La forma en que resucita el problema regional, la fuerza que tiene el problema regional está ahí. Lo que pasa es que la burguesía guayaquileña en este momento por los 10 años de crisis que arrastra, es muy débil, esa fortaleza que tuvo es más bien una fortaleza más política, pero el proceso de acumulación, la estructuración del sistema económico regional es muy débil.

Conflictividad socio-política Noviembre 2008- Febrero 2009

La conflictividad socio-política mantiene constante su decrecimiento observado desde hace dos décadas. Solamente se detectan algunas alteraciones de dicha tendencia en la supresión de los conflictos, en aquellos casos más ligados o bien a factores estratégicos de corto y mediano plazo o bien a razones más coyunturales. Este análisis resulta siempre de una doble lectura hermenéutica del conflicto, cuando los datos del actual período se comparan con los del precedente, y cuando ambos se sitúan en el contexto de la larga duración, que hemos establecido en referencia a la última década (1998-2008).

Decline en la frecuencia de los conflictos

El número de conflictos registrados en el último período (noviembre 2008 – febrero 2009), 98, refleja el constante decline de la conflictividad observada desde hace una década, y que incluso se reduce tanto respecto del período anterior (julio-octubre 2008), cuando se registra-

ron 117 conflictos (cfr. *Ecuador Debate*, n. 74), como respecto del mismo período de hace un año (noviembre 2007-febrero 2008), en el que fueron registrados 163 conflictos. Según esto, no sólo factores de orden estructural siguen manteniendo un proceso de larga duración en la reducción de los conflictos, sino que también factores de carácter más coyuntural contribuyen a la reducción de la conflictividad socio-política.

Número de conflictos por mes

FECHA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NOVIEMBRE	/ 2008 29	29.59%
DICIEMBRE	/ 2008 16	16.33%
ENERO	/ 2009 34	34.69%
FEBRERO	/ 2009 19	19.39%
TOTAL	98	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: -UI-CAAP-

Género de conflicto

La general disminución de la conflictividad aparece reflejada en todos los géneros del conflicto, que respecto del período anterior se reducen casi todos por igual en proporciones muy similares, a excepción del conflicto *cívico regional*, que aumenta de 15 a 17 (12.8% a 17.3%), del *conflicto indígena*, que crece ligeramente de 9 a 10 (7.6% a 10.2%), y la “pugna de poderes”, que de 2 sube a 4 (1.7% a 4.0%). El aumento de este último género de conflicto político corresponde sobre todo a su nueva forma desinstitucionalizada,

que hemos conceptualizado como “poderes en pugna”, y que precisamente se explica en su estrecha relación con el aumento de la conflictividad *cívico regional*: al desinstitucionalizarse políticamente la “pugna de poderes” tiende a *regionalizarse* convirtiendo las fuerzas sociales en “poderes en pugna”.

Dentro de este proceso general los *conflictos del trabajo*, aunque también declinan en sus frecuencias, siguen siendo predominantes, manteniéndose la *conflictividad laboral privada* (22.4%) más frecuente que la pública (18.3%), representando ambas el 40.7% de todos los conflictos.

Género del conflicto

GENERO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
CAMPESINO	5	5.10%
CIVICO REGIONAL	17	17.35%
INDIGENA	10	10.20%
LABORAL PRIVADO	22	22.45%
LABORAL PUBLICO	18	18.37%
POLITICO LEGISLATIVO	1	1.02%
POLITICO PARTIDISTA	3	3.06%
PUGNA DE PODERES	4	4.08%
URBANO BARRIAL	18	18.37%
TOTAL	98	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP

Sujetos del conflicto

Estos mismos datos confirman que entre los *sujetos del conflicto* los trabajadores sigan protagonizando el mayor número de conflictos, 18 (18.3%). Respecto del período anterior (julio –octubre 2008) aumentan los conflictos indígenas, pasando de 8 a 10 (6.8% a 10.2%). Aunque son varios los factores

que han contribuido a desarmar al movimiento indígena y sus organizaciones, reduciendo los niveles de su conflictividad, hay que reconocer que tanto éstos como sus bases comunales mantienen poderosas reservas de movilización, las cuales pueden ser intensamente activadas y con relativa amplitud en determinadas circunstancias coyunturales, y que de alguna manera afectan a

los sectores indígenas. Tal fue el caso más reciente de las manifestaciones en contra de las leyes de minería.

Los *grupos heterogéneos* muestran un notable crecimiento en sus conflictos (15, 15.3%) respecto del período anterior (3, 2.5%), es porque a “otros” objetos de conflicto cada vez más múltiples y diversos, y sobre todo más particulares, corresponden grupos sociológicamente menos identificados y más heterogéneos. Como si la conflictividad socio-política se volviera cada vez más difusa por todo el tejido social. Aunque en este período los objetos del conflicto definidos como “otros” (8, 8.7%) es muy inferior al período precedente (29, 24.7%), este fenómeno se puede explicar tanto por la correspondencia de

estos “otros” géneros de conflicto y las “otras” intervenciones del Estado, que no corresponden a los principales organismos del gobierno. Se trata por consiguiente de componentes de un mismo fenómeno: una creciente diversificación y particularización de los conflictos, con una pérdida de centralidad de aquellos más estructurales sociológicamente y más estructurantes de la conflictividad general, y la aparición de grupos y actores más particulares y diversos, pero también menos representativos de los sectores sociales más orgánicos; y por consiguiente la emergencia de intervenciones y resoluciones de la conflictividad por parte de “otros” organismos no necesariamente estatales.

Sujeto del conflicto

SUJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
CAMPESINOS	5	5.10%
EMPRESAS	13	13.27%
ESTUDIANTES	4	4.08%
FUERZAS ARMADAS	0	0.00%
GREMIOS	7	7.14%
GRUPOS HETEROGENEOS	15	15.31%
GRUPOS LOCALES	2	2.04%
IGLESIA	0	0.00%
INDIGENAS	10	10.20%
ORGANIZACIONES BARRIALES	14	14.29%
PARTIDOS POLITICOS	5	5.10%
POLICIA	1	1.02%
SINDICATOS	4	4.08%
TRABAJADORES	18	18.37%
TOTAL	98	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP

Objeto del conflicto

En referencia a los *objetos del conflicto* se constata una reducción de todos ellos respecto del período anterior, a excepción de la *conflictividad laboral*, que crece de 23 (19.6%) a 27 (27.5%), y los *rechazos a las políticas estatales*, que pasan de 10 (8.5%) a 27 (27.5%). La característica de este último objeto de conflicto es que responde a particulares coyunturas políticas. Pero

mientras que dentro de la conflictividad política los *rechazos a las políticas estatales* confrontan las políticas, programas y medidas más coyunturales del gobierno, las *denuncias de corrupción*, que respecto del período anterior disminuyen sensiblemente (25, 21.3%), se refieren a cuestionamientos o impugnaciones de carácter más institucional, y están dirigidos contra los organismos y procedimientos democráticos.

Objeto del conflicto

OBJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
DENUNCIAS CORRUPCION FINANCIAMIENTO	14	14.29%
LABORALES	18	18.37%
OTROS	27	27.55%
RECHAZO POLITICA ESTATAL SALARIALES	8	8.16%
	27	27.55%
	4	4.08%
TOTAL	98	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP

Conflictos por provincias

Con pocas alteraciones mantienen los conflictos por provincia su misma y constante distribución geográfica. Un sensible crecimiento de los conflictos en las regiones amazónicas protagonizados por las movilizaciones indígenas, registradas durante el mismo período, se

refleja también en la provincia de Loja, donde dichos conflictos contra las políticas mineras del gobierno se manifestaron con relativa intensidad. También esto explica que la conflictividad en la provincia de Zamora Chinchipe, haya sido superior a las otras provincias amazónicas y nueva respecto de períodos anteriores.

Número de conflictos por provincia

PROVINCIA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
AZUAY	7	7.14%
BOLIVAR	0	0.00%
CAÑAR	1	1.02%
CARCHI	3	3.06%
CHIMBORAZO	0	0.00%
COTOPAXI	2	2.04%
EL ORO	2	2.04%
ESMERALDAS	3	3.06%
GALAPAGOS	0	0.00%
GUAYAS	16	16.33%
IMBABURA	2	2.04%
LOJA	4	4.08%
LOS RIOS	1	1.02%
MANABI	3	3.06%
MORONA SANTIAGO	2	2.04%
NAPO	0	0.00%
ORELLANA	1	1.02%
PASTAZA	1	1.02%
PICHINCHA	45	45.92%
SANTA ELENA	0	0.00%
SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS	0	0.00%
SUCUMBIOS	1	1.02%
TUNGURAHUA	0	0.00%
ZAMORA CHINCHIPE	4	4.08%
TOTAL	98	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

El sensible aumento de la conflictividad en Pichincha /Quito respecto del período anterior (de 39.33% a 45, 45%) y la similar disminución de los conflictos en Guayas/Guayaquil (de 23.19% baja a 16.16%) hace que los conflictos en la sierra sean más frecuentes durante este período (64) que en el anterior (54), y que encambio se reducen en la costa (de 52 a 25). Es normal y regular el mayor número de conflictos en la sierra por su concentración en la capital. Puede ocurrir que conflictos de otras regiones aparezcan en Quito, donde se declaran o manifiestan.

Intervenciones estatales

Aumentan las intervenciones de los gobiernos locales, cantonales (9, 9.1%) y provinciales (3, 3.0%) en relación con el período anterior, cuando dichas intervenciones no totalizaron más que 7 (5.9%); aunque descienden ligeramente las intervenciones del gobierno municipal (8, 8.1%) respecto del anterior cuatrimestre (14, 11.9%). También aumentan las intervenciones estatales del Ejecutivo a 31 (31.6%), sumadas las de los Ministros (16, 16.3%) y del Presidente (15, 15.6%).

Mientras que disminuyen sensiblemente las intervenciones judiciales en los conflictos respecto del período anterior, bajando de 18 (15.3%) a 10 (10.2%). Aumentan en mayor proporción las intervenciones del legislativo, que suben de 1 a 12 (0.8% a 12.2%), lo que demuestra el relativo nivel de coyunturalidad de ambas intervenciones del Estado, dependiendo de las características de algunos conflictos.

En fin, se mantiene relativamente elevada la intervención policial y de las FFAA, en términos proporcionales la

más alta de todas las acciones estatales en el conflicto (17, 17.3%), aunque menor respecto del anterior período (37, 31.6%). También la intervención de la Fuerza Pública en el conflicto responde a una alteración de sus frecuencias por razones coyunturales y dependiendo no tanto del número de conflictos cuanto de los niveles de su intensidad o violencia. Lo que sí se puede establecer es también una cierta correspondencia entre la mayor judicialización de los conflictos y la mayor intervención de la Fuerza Pública en ellos.

Intervención estatal

INTERVENCION	FRECUENCIA	PORCENTAJE
GOBIERNO CANTONAL	9	9.18%
GOBIERNO PROVINCIAL	3	3.06%
INDA	0	0.00%
JUDICIAL	10	10.20%
LEGISLATIVO	12	12.24%
MILITARES/POLICIA	4	4.08%
MINISTROS	16	16.33%
MUNICIPIO	8	8.16%
NO CORRESPONDE	8	8.16%
POLICIA	13	13.27%
PRESIDENTE	15	15.31%
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	0	0.00%
TOTAL	98	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

Intensidad del conflicto

Todos los indicadores del “repertorio” de la conflictividad o las formas como los conflictos se expresan e instrumentalizan actúan un descenso de sus frecuencias, equivalente a la reducción de la conflictividad general respecto del período anterior (julio-octubre 2008). Únicamente las *protestas* regis-

tran un notable aumento durante este actual período, pasando de 18 (15.3%) a 26 (26.5%). Lo que también explica el ligero crecimiento de los *estados de excepción*, que suben de 4 a 9 (3.4% a 9.59%), siempre asociados a la particular violencia inherente a las movilizaciones de protesta.

Cabe aquí una precisión aclaratoria sobre las luchas sociales: mientras que

los conflictos, reivindicativos, responden a procesos y frecuencias más regulares y sostenidos, las protestas por el

contrario relevan una mayor coyunturalidad y se encuentran sujetas a mayores oscilaciones.

Intensidad del conflicto

INTENSIDAD	FRECUENCIA	PORCENTAJE
AMENAZAS	12	12.24%
BLOQUEOS	5	5.10%
DESALOJOS	5	5.10%
DETENCIONES	3	3.06%
ESTADO DE EMERGENCIA	9	9.18%
HERIDOS/MUERTOS	1	1.02%
INVASIONES	1	1.02%
JUICIOS	4	4.08%
MARCHAS	9	9.18%
PAROS/HUELGAS	9	9.18%
PROTESTAS	26	26.53%
SUSPENSION	8	8.16%
TOMAS	6	6.12%
TOTAL	98	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

Desenlaces del conflicto

Todas las modalidades de desenlace de los conflictos reducen sus frecuencias durante el último cuatrimestre de acuerdo a la general disminución de la conflictividad respecto del período anterior. Sólo la solución positiva de los conflictos aumenta notablemente, durante el período actual, alcanzando más de la mitad de todos los conflictos: 52 sobre un total de 98, lo que representa el 53.0%.

Como ocurre con casi todas las variables, hay que considerar siempre una tendencia generalizada en las distintas formas de solución o no-resolución de la conflictividad, en cuanto proceso más o menos estructural, de *larga duración*, una tendencia de *mediano o*

corto plazo más ligada a estrategias políticas gubernamentales, y el nivel coyuntural donde determinados géneros de conflicto son más propicios que otros para ser resueltos.

Tanto la tendencia constante en la disminución de los conflictos como las pocas alteraciones de dicho proceso ponen de manifiesto una estabilidad socio-política, que durante los dos últimos años ha caracterizado el clima dominante en el escenario nacional. Pero al mismo tiempo se comprueba la constancia de ese otro proceso de más larga duración, y que tiene que ver con los cambios en el mismo modelo de sociedad, el cual se expresa en el declive de las luchas sociales no sólo en sus formas reivindicativas sino también en las de protesta.

Desenlace del conflicto

DESENLACE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
APLAZAMIENTO RESOLUCION	8	8.16%
NEGOCIACION	18	18.37%
NO RESOLUCION	13	13.27%
POSITIVO	52	53.06%
RECHAZO	4	4.08%
REPRESION	3	3.06%
TOTAL	98	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

TEMA CENTRAL

Dolarización y generación de vivienda formal: su lectura en Ecuador

Óscar Raúl Ospina¹ y Jaime Erazo Espinosa²

El sector inmobiliario, como proceso que articula la producción y circulación del espacio edificado urbano, se constituye en uno de los reflejos más inmediatos de las transformaciones económicas y espaciales que experimentan las ciudades. Precisamente las dinámicas coyunturales de estabilidad y confianza, generadas por la dolarización de la economía ecuatoriana a principios del presente siglo, dinamizaron procesos de inversión, los cuales, asociados a lógicas tradicionales de renta, recursos descongelados del sistema financiero y capitales retornados del exterior, se orientaron a la adquisición de bienes raíces en un contexto de especulación, incremento de rentas percibidas por alquileres y altos índices de plusvalía. Así también, en esta coyuntura persistieron factores estructurales que impidieron a amplios sectores socioeconómicos el acceso a vivienda, lo que profundizó la dualidad habitacional formal/informal que en el Ecuador se traduce en un déficit cercano a 1,2 millones de viviendas.

Como lo afirma Cuervo,³ la ciudad es un fenómeno social con múltiples dimensiones y en transformación permanente. Ella cambia no solamente en función de los procesos económicos, políticos y sociales sino también, y en ocasiones funda-

mentalmente, de acuerdo con la manera de mirarla, con los modelos y puntos de referencia utilizados.⁴

En aquella multiplicidad de procesos que confluyen y estructuran diariamente a la ciudad, existe uno que se expresa como un continuo circuito de

-
- 1 Politólogo por la Universidad Nacional de Colombia, MA (c) Desarrollo Local y Territorio, FLACSO, sede Ecuador.
 - 2 Arquitecto por la Universidad Técnica Particular de Loja, MA (c) Desarrollo Local y Territorio, FLACSO, sede Ecuador.
 - 3 Luis Mauricio Cuervo. "Ciudad y globalización en América Latina, el punto de vista de los investigadores". *Amérique latine*. París: La Documentation Française, 2004, p. 2.
 - 4 Según Cuervo, *loc. cit.*: "La producción y reproducción de estos modelos es un proceso complejo, resultado de los cambios en los modos de vida, de trabajo, de organización política, del sentido de lo estético y también de las teorías y de los conceptos provistos por la ciencia social. En este sentido, la teoría y la investigación urbana no son observadores neutrales sino que ellas contribuyen a dotar de sentido y significación a la ciudad, tanto a su pasado como a su porvenir".

adecuación, generación y comercialización del marco edificado urbano: habitaciones, edificios destinados al comercio, oficinas, locales para la industria, entre otros.

El sector inmobiliario, como proceso económico que articula la producción y circulación de ese marco edificado, se constituye en uno de los reflejos más inmediatos de las dinámicas de transformación económica y espacial que experimentan las ciudades: la segregación residencial, la concentración, direccionamiento y especialización de las inversiones inmobiliarias, la ubicación de los grandes proyectos, la transformación de la oferta edificada y las modalidades de comercialización y financiamiento son algunas dinámicas que evidencian tanto los mecanismos históricos y contemporáneos de inserción de los distintos sectores sociales y económicos en el desarrollo urbano a nivel local, como el papel que cumple la ciudad en la actual fase de acumulación, en los procesos de integración económica en el ámbito regional, nacional e internacional.

En el caso de la experiencia urbana ecuatoriana, este circuito de adecuación, generación y comercialización del marco edificado constituye el resultado de la integración de varios procesos endógenos y exógenos de naturaleza económica, política, social y cultural, articulados históricamente. En ese orden de ideas, y de acuerdo con la perspectiva de nuestro estudio, conside-

ramos que en el escenario de la dolarización de la economía se generan transformaciones en los mecanismos de inserción del país en la economía global, lo que para el caso de Quito:

(...) junto al resto de ciudades ecuatorianas, trasciende desde un primer momento de régimen urbano asociado al rentismo estatal (transferencias y liderazgo del Gobierno nacional en la articulación externa) a un acelerado vínculo ligado a la dolarización, que prescinde de la política monetaria y se filtra por todos los intersticios sociales y factores económicos. Se pasa de la apertura como una función de estímulo público, a la articulación global sin mediaciones de otros actores.⁵

Estos procesos de acelerada integración externa dan lugar al surgimiento de nuevas lógicas de desarrollo urbano concentradas espacialmente de acuerdo con los circuitos de integración y actuación de nuevos y tradicionales actores en la dinámica económica local y global. En ese sentido, el sector inmobiliario experimenta una transformación que es evidente en la afluencia de capitales, la progresiva implementación de proyectos de construcción, los mecanismos de inversión y financiación, los cuales se integran a las dinámicas de estructuración urbana que históricamente han caracterizado a la ciudad, las cuales eran, y siguen siendo, la materialidad del desarrollo de una economía capitalista periférica.

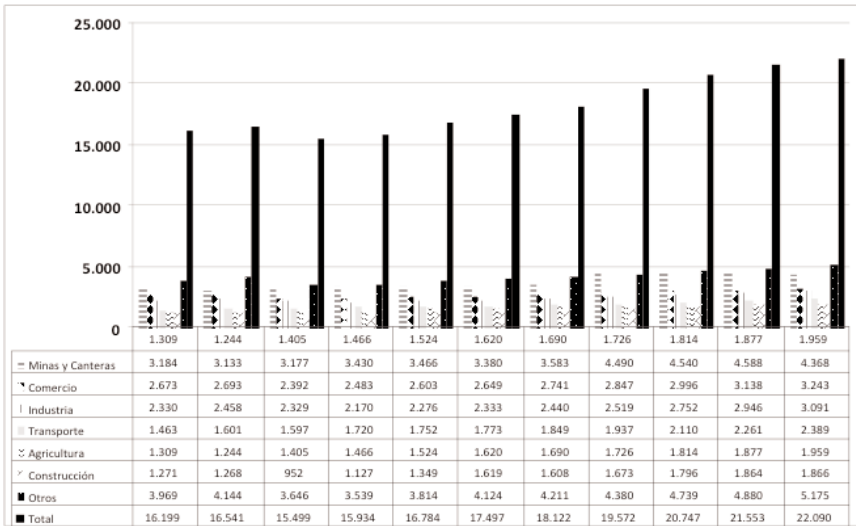
5 Luis Verdesoto. *Quito como ciudad global, metrópoli en transición*. Quito: Instituto de la Ciudad. Documento electrónico: http://www.institutodelaciudad.com.ec/index.php?option=com_docman&Itemid=66[consulta: 5 de diciembre de 2008, p. 8].

Dolarización y construcción: rasgos generales

El escenario de estabilidad monetaria y confianza que se le atribuye a la dolarización constituye el punto de partida para una etapa de crecimiento en algunos sectores de la economía ecuatoriana. Como se puede apreciar en el

gráfico 1, el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) real por clase de actividad económica evidencia la evolución que han experimentado algunos sectores productivos; en el caso particular de la construcción se observa una recuperación a principios de la década manteniendo un comportamiento fluctuante a través del período.⁶

Gráfico 1
PIB real por actividad económica 1997-2007 (millones de dólares, 2000)



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

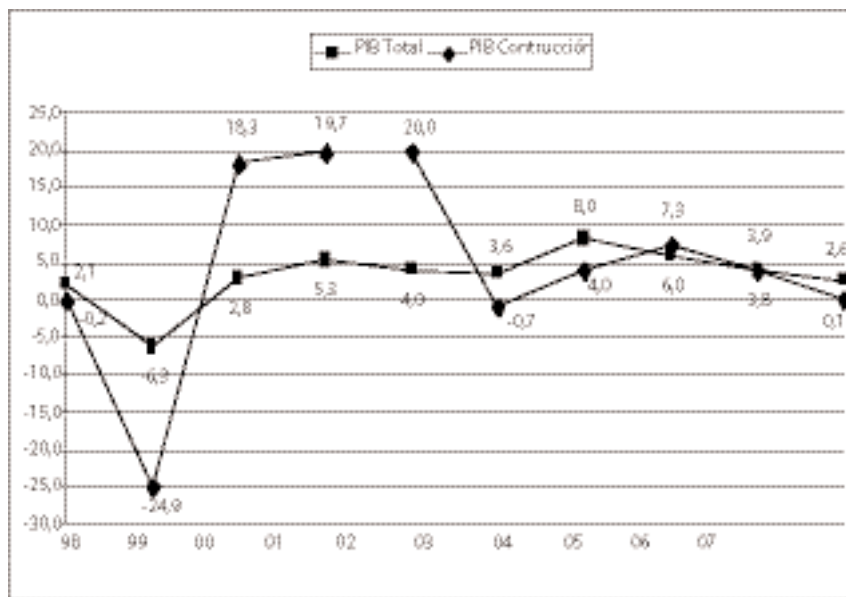
Elaboración: Óscar Raúl Ospina y Jaime Erazo Espinosa.

6 El sector se puede dividir en cuatro tipos de edificaciones: infraestructuras (incluye la construcción de obras sanitarias estatales o municipales), viviendas, edificaciones comerciales y, finalmente, un grupo llamado informal, integrado por pequeñas construcciones en lugares periféricos. El presente artículo se concentra en la producción y circulación de vivienda nueva (casas y departamentos) en la ciudad de Quito.

Como menciona Salgado,⁷ la construcción fue la actividad que experimentó un mayor crecimiento en los primeros años de la dolarización “en comparación con las demás ramas de actividad, impulsada tanto por la construcción de infraestructura para el oleoducto de crudos pesados (OCP) (2001-

2003),⁸ como por la de viviendas, hacia donde se canalizó una parte de las remesas de los migrantes y un gran monto de los recursos descongelados del sistema bancario”, a ello se sumará la ejecución de obra pública por parte de los gobiernos seccionales.

Gráfico 2
Tasas de crecimiento del PIB de la construcción y PIB total (1998-2007)



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

Elaboración: Óscar Raúl Ospina y Jaime Erazo Espinosa.

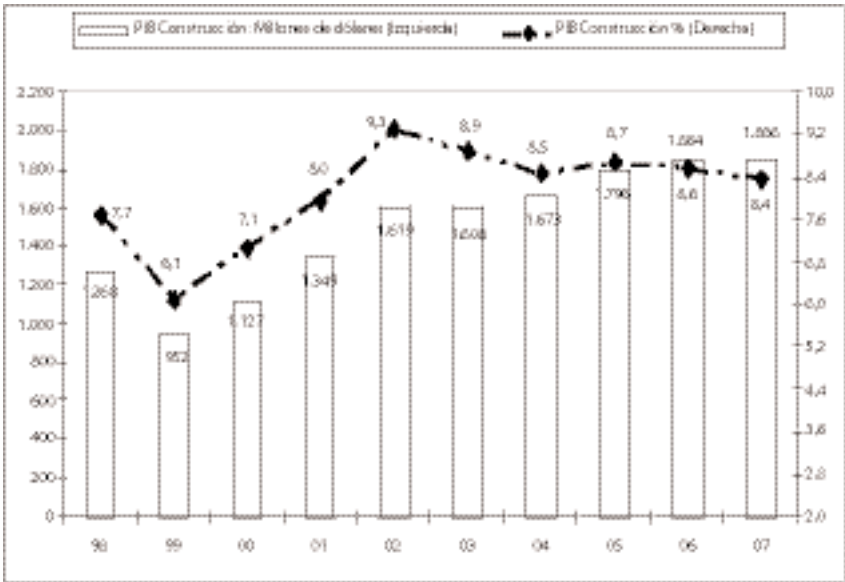
7 Wilma Salgado. “Riesgos para la recuperación económica en la dolarización”. *Ecuador Debate* 55, abril de 2002.

8 La construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) dinamizó la economía y constituyó la inversión extranjera más voluminosa en el Ecuador desde 1970: las inversiones asociadas a la construcción del OCP explican la mayor parte del aumento registrado en el monto de la inversión extranjera directa (IED), que ascendió a \$ 1.014 millones en los primeros tres trimestres del año 2001, 79% superior al monto de inversión por \$ 566 millones del mismo período del año 2000. Tomado de: Carlos Larrea. “Dolarización y desarrollo humano en el Ecuador”. *Íconos* 19, mayo de 2004, p. 44.

Con respecto al comportamiento del PIB de la construcción y su participación en el PIB total, se observa un crecimiento desde inicios del período hasta

2002 (9,3%); a partir de allí las tasas fluctuarán con una tendencia a la baja que para 2007 alcanzarán el 8,4% del total de la producción nacional.

Gráfico 3
Participación del PIB de la construcción en el PIB total y monto
en millones de dólares de 2000 (1998-2007)



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

Elaboración: Óscar Raúl Ospina y Jaime Erazo Espinosa.

Generación de vivienda formal: dinámicas coyunturales

Con respecto al crecimiento experimentado en la producción y circulación de vivienda nueva, éste se puede atribuir a factores coyunturales y estructurales que operarán a nivel externo e interno, los cuales a través del tiempo orientarán las dinámicas de inversión en

un ambiente de relativa estabilidad monetaria, confianza y rentabilidad asimilado a la dolarización.

Una de las causas en el nivel coyuntural es la desconfianza que –ante la quiebra del sector financiero– motivó a grandes sectores de la población a consumir bienes duraderos como viviendas; en ese orden de ideas, gran parte de los

recursos que fueron descongelados por el sistema bancario serían canalizados hacia la compra de inmuebles:⁹

Tras las quiebras bancarias, la única manera de no perder la plata era adquirir un bien tangible.¹⁰ Es preferible tener casa propia, porque no se paga arriendo, o puede ser una inversión que permite vivir del rendimiento de su arrendamiento, en forma lícita y regulada.¹¹

De manera paralela, muchos de los recursos que se habían trasladado hacia el exterior en medio de la crisis de 1998-1999¹² retornaron en los primeros años del período para ser invertidos en la adquisición de productos inmobiliarios. Ello se explica en parte porque las tasas de interés internacionales, ubicadas en el 4,5% ó 5% anual, no constituían un atractivo para mantener el capital fuera del país; en cambio la adquisición de un inmueble representaba una tasa global de ganancia cercana al 14% por año, debido a que la renta anual media (canon de arrendamiento) se ubi-

caba entre el 6% y 7%, a lo que se agregaba una plusvalía inmobiliaria que variaba del 6% al 8% anual.¹³

Desde la óptica de los empresarios de la construcción, la estabilidad monetaria generó un escenario propicio para el desarrollo de inversiones de capital extranjero:

Todo gira alrededor de la dolarización, porque empezaron a ingresar capitales importantes, de ecuatorianos que los tenían fuera del país y también de inversionistas españoles, mexicanos, norteamericanos, chilenos y venezolanos, atraídos por la confianza que estableció el modelo monetario (...) En una economía de mercado, la inversión es atraída por el beneficio esperado, cuando el riesgo deja de ser un factor disuasorio. En la construcción la estabilidad monetaria se conjugó con la capacidad de pago de los estratos medios y altos.¹⁴

Un factor complementario a considerar fue la estabilización de los costos en la generación de vivienda, a diferencia de las continuas y bruscas fluctuaciones

9 En 1999 se observó una disminución de alrededor del 70% en el número de solicitudes de crédito presentadas con relación a 1998. Durante los cinco primeros meses de 2000, las solicitudes aumentaron en un 30% (comparativo enero-mayo de 2000 versus enero-mayo de 1999), y es desde junio hasta la fecha que se da un verdadero *boom*, registrándose un crecimiento del 200% (comparativo junio-octubre de 2000 versus junio-octubre de 1999). Tomado de: Alicia Delgado et. al. "La construcción levanta cabeza". *Gestión* 78, diciembre de 2000, p. 18.

10 Para 1999 y según el Banco Central del Ecuador (BCE), el régimen de descongelamiento requería que el BCE destinara recursos al sistema financiero durante el año 2000 por alrededor de \$ 1.687 millones, asumiendo que el pago de la garantía de depósitos continuaría efectuándose con recursos de emisión, distribuidos de la siguiente manera: Pago de Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) (en efectivo): \$ 1.176 millones; Requerimiento de bancos bajo control del Estado: \$ 311 millones; Necesidades de flujos de bancos privados: \$ 52 millones; Fondos de inversión: \$ 148 millones. Tomado de: Banco Central del Ecuador (BCE). "Propuesta de política económica ante la crisis". *Apuntes de Economía* 7, noviembre de 1999a, p. 47.

11 Julio Oleas. "Vivienda nueva, ¿dónde, cuánto, cómo?" *Gestión* 152, enero de 2007, p. 30.

12 Según el BCE (1999b), la cifra ascendería a los \$ 2.021 millones.

13 Alicia Delgado et. al. *Op. cit.*, p. 14.

14 Julio Oleas. *Op. cit.*, p. 31. [Entrevista a René Naranjo, Presidente de Naranjo & Ordóñez].

inflacionarias que otrora se traducían en un encarecimiento de los insumos:

Con la dolarización, los aumentos de costos, tan frecuentes antes de 2000, se tradujeron sustancialmente. Antes, cada cuatro meses subían los materiales de construcción, dependiendo de las medidas de política económica; no había cómo hacer presupuestos y menudeaban los problemas entre constructoras y clientes porque las obras nunca terminaban con el valor planificado. Ahora las relaciones entre cliente y constructores son más diáfanas y cordiales, se cumplen los plazos y no hay necesidad de ejecutar garantías.¹⁵

Se debe resaltar, además, que en el corto plazo las constructoras e inmobiliarias reaccionaron ante una de las dificultades que la crisis generó para la circulación de las mercancías inmobiliarias, la escasez de financiamiento que

se dio con el cierre de líneas de crédito de largo plazo por parte de las instituciones financieras durante el año 1999.¹⁶ En tal sentido,¹⁷ a los crecientes recursos para la compra o construcción de bienes inmuebles provenientes del sistema financiero (fundamentalmente bancos y mutualistas), se le sumó el crédito directo otorgado por el promotor o constructor.¹⁸

Asimismo, el creciente flujo de remesas, además de dinamizar el consumo interno,¹⁹ orientó una fracción de sus montos a la adquisición de vivienda; al respecto y pese a que, a principios del período, la ilegalidad y la deportación se consideraban como escollos a superar para el otorgamiento de créditos, el aporte de este tipo de recursos al sector es significativo si se tiene en cuenta el aumento que experimentó este rubro dentro de la economía ecuatoriana (gráfico 4).²⁰

15 *Loc. cit.*

16 Como menciona Jaramillo, los actores inmersos en el mercado inmobiliario tendrán que sobreponerse a varios obstáculos, entre estos, las frecuentes fluctuaciones en las condiciones de producción en términos de financiación y los mecanismos de colocación de los bienes inmobiliarios a través de estrategias de fraccionamiento del pago donde convivirán diversos procesos. Tomado de: Samuel Jaramillo. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Ediciones Uniandes - Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 1994, pp. 111-113.

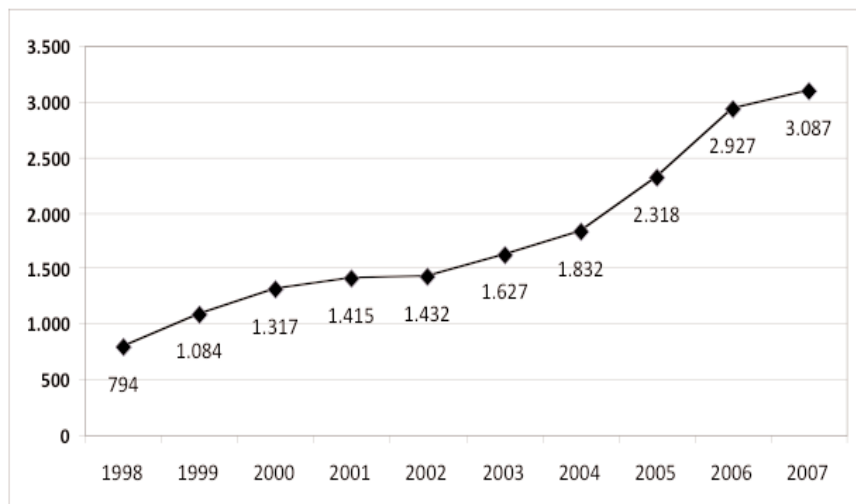
17 Alicia Delgado *et. al. Op. cit.*, p. 15.

18 En esta modalidad, se calcula que no más del 60% de un proyecto se vende a crédito, (50% crédito directo del constructor y 50% crédito de los bancos), el otro 40% se vende al contado. Tomado de: Banco Central del Ecuador (BCE). "Crédito hipotecario para vivienda en el Ecuador: la necesidad de un financiamiento a largo plazo". *Apuntes de Economía* 34, 2003, p. 6.

19 Según Alberto Acosta *et. al.*, la mayoría de los receptores (61%) utiliza las remesas para gastos de primera necesidad de la familia como alimentación, alquiler, electricidad, agua, teléfono, transporte, ropa y medicinas. Un 17% las destina a lujos y un 22% a inversiones: 4% a compra de propiedades, 2% a educación, 8% al ahorro y 8% las invierte en negocios. Tomado de: Alberto Acosta *et. al.* "Las remesas y su aporte para la economía ecuatoriana", en: María Cristina Carrillo y Alicia Torres. *La migración ecuatoriana, transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: FLACSO, sede Ecuador, 2005, p. 248.

20 La Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Quito afirma que el 6% de las remesas que envían los emigrantes ecuatorianos se destina a la compra de la vivienda en su país de origen, ya que muchos de ellos solo piensan en trabajar unos años para disponer de capital y luego regresar junto a la familia. Tomado de: Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Quito. *El sector de la construcción en el Ecuador*. Quito: Instituto Español de Comercio Exterior, 2007, p. 14.

Gráfico 4
Monto de las remesas que ingresaron al Ecuador (1993-2008)
(en millones de dólares)



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

Elaboración: Óscar Raúl Ospina y Jaime Erazo Espinosa.

Los migrantes, y en especial sus remesas, constituirán un punto de interés en torno al cual se desarrollarán actividades y programas de articulación al mercado inmobiliario promovidos por empresas constructoras, inmobiliarias, constructores independientes, promotoras de vivienda, entidades bancarias y financieras, empresas de insumos de la construcción, servicios, asociaciones de migrantes, entre otros.

Ese es el caso de las Seis Ferias “Mi casa en Ecuador”, que hasta 2008 se llevaron a cabo en Nueva York, Madrid,

Barcelona y Murcia, ciudades que albergan la mayor cantidad de migrantes ecuatorianos en el extranjero, y que, según Getting Save Management (GSM),²¹ han generado \$ 975 millones en volumen de negocios.

Por otro lado, es necesario mencionar el fenómeno de la adquisición de vivienda por parte de nacionales ecuatorianos residentes en España. Según la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Quito, las propiedades en este país son adquiridas en un 36% por inmigrantes:

21 Getting Save Management (GSM) Cia. Ltda., Ecuador. Documento electrónico: <http://www.feriamica-saenecuador.com> [consulta: 5 de enero de 2009].

De este colectivo los ecuatorianos son los que más invierten en inmuebles, exactamente el 10,3%. Les siguen los marroquíes, los colombianos y los rumanos. Los inmigrantes han adquirido 45 mil departamentos por año desde 2004, fecha en la cual los primeros extranjeros comenzaron a estabilizarse y a convertirse en sujetos de crédito para bancos, cajas de ahorros y constructoras. El colectivo de emigrantes se ha convertido en una gran fuerza económica del país y en un grupo objetivo para numerosas empresas y marcas. En 2006, solo ellos generaron un ingreso de \$ 250 millones al sector de la construcción. La banca española, asociada con la banca ecuatoriana, ha comenzado a ofrecer créditos a los inmigrantes con ingresos seguros.²²

También es necesario mencionar que el Estado efectúo, hacia finales de 2008, el programa de Bono de Vivienda para personas migrantes: la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), dentro del plan “Bienvenidos a casa”, implementarán el

programa teniendo en cuenta la naturaleza mayoritariamente urbana de la migración en el país, enfocándolo a sectores urbanos y urbano-marginales (áreas urbanas de las parroquias rurales). Los créditos tendrán plazos a diez años para casas de hasta \$ 35 mil, con cuotas mensuales de \$ 240.²³

Generación de vivienda formal: rasgos a nivel nacional

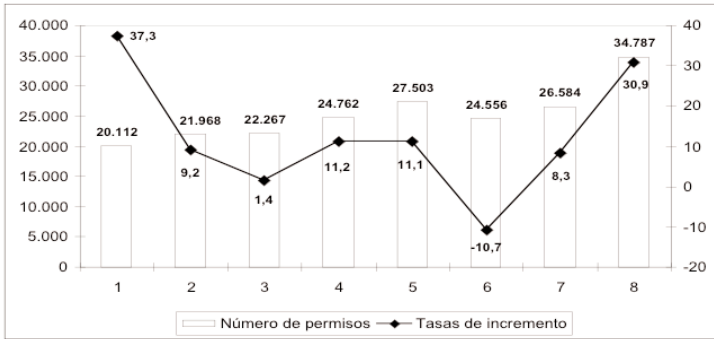
La dinámica que experimentó la construcción y, específicamente, la generación formal de vivienda nueva en el período, se puede observar en la evolución de los permisos de edificación,²⁴ los cuales dan cuenta de un alto índice de crecimiento a principios del ciclo, seguido de una marcada desaceleración entre 2001 y 2002, una reactivación entre 2003 y 2004, seguidas por una gran caída hacia 2005. De ahí en adelante se experimentará un crecimiento alcanzando tasas cercanas a las estimadas a inicios del período.

22 Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Quito. *Oc. cit.*, p. 14.

23 Vanessa Pinto y Lucía Ruiz. *Migración remesas y vivienda*. Quito: Corporación Ciudad, 2008, pp. 85-86.

24 La *Encuesta nacional de edificaciones* del INEC registra el número de viviendas nuevas que se proyecta construir cada año a escala nacional (esta información se extrae de los permisos de construcción municipales). Si bien las cifras no reflejan el número de edificaciones efectivas, ya que en algunos casos éstas no se llevan a cabo, sí arrojan luces sobre el nivel de actividad del sector inmobiliario formal.

Gráfico 5
Evolución de los permisos para construcción y porcentaje de incremento 2000-2007



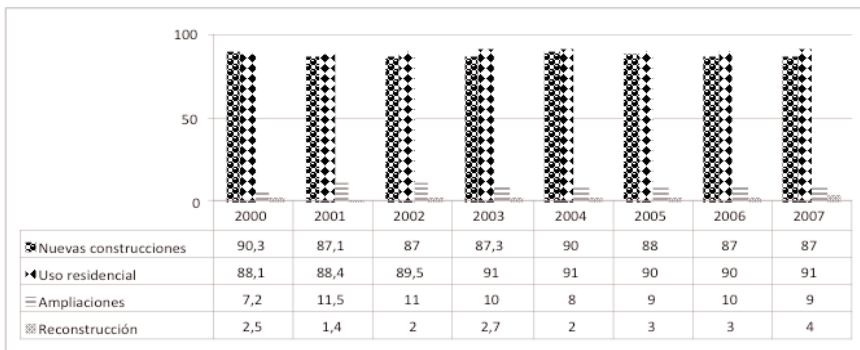
Fuente: INEC. Encuesta anual de edificaciones, 2000-2007.

Elaboración: Óscar Raúl Ospina y Jaime Erazo Espinosa.

Como se puede observar en el gráfico 6, el porcentaje de permisos para nuevas construcciones oscilará entre el 87% y el 90% del total de las licencias emitidas; en cuanto al uso residencial, se evidenciará un leve crecimiento de las mismas pasando de un 88% a un

91%. Asimismo, y como se puede apreciar en el gráfico 7, el incremento del número de viviendas nuevas previstas se experimentará a través de todo el período (con excepción de 2005), especialmente en 2007 con un índice superior al 53%.

Gráfico 6
Evolución y participación porcentual de los permisos por tipo de obra 2000-2007



Fuente: INEC. Encuesta anual de edificaciones, 2000-2007.

Elaboración: Óscar Raúl Ospina y Jaime Erazo Espinosa.

En cuanto al índice de metros cuadrados a construirse (tabla 1), se aprecia un crecimiento uniforme en las tres ciudades más grandes del país (Quito, Guayaquil, Cuenca) con ritmos más acelerados a final de período en el caso

particular de Cuenca, mientras que en el caso de Ambato, Riobamba y Machala se observan mayores fluctuaciones en la evolución de la construcción en relación con el promedio nacional.

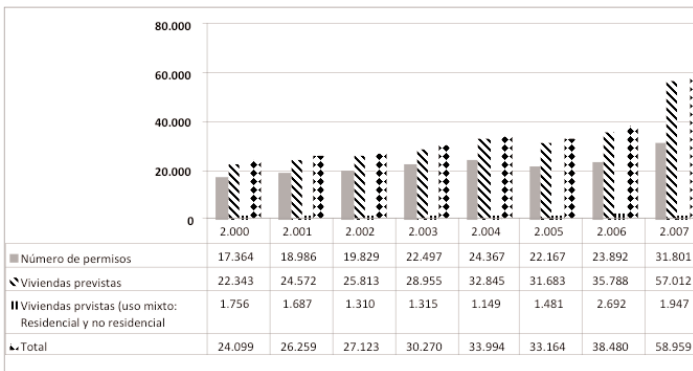
Tabla 1
Índice de metros cuadrados a construirse en seis ciudades principales del país (1998-2007)
 (promedio 1972 = 100)

Año	Índice general	Quito	Guayaquil	Cuenca	Ambato	Riobamba	Machala
1998	216,3	126,9	326,1	579,1	337,3	13,7	191,1
1999	147,9	82,4	161,3	558,2	461,4	54,0	148,4
2000	166,6	106,9	151,7	659,2	490,6	49,6	176,4
2001	191,9	123,1	255,9	536,2	373,1	22,0	128,2
2002	216,7	128,4	321,7	607,0	362,0	14,2,0	98,7
2003	266,8	173,6	360,0	642,2	466,2	124,5	308,6
2004	296,6	230,8	319,5	806,6	412,9	225,8	175,9
2005	271,1	156,7	366	736,9	573,3	176,6	352,2
2006	350,6	240,4	436,1	823,8	637,6	143,9	649,6
2007	479,8	278,3	473,4	2205,8	880,3	200,7	766,1

Fuente: INEC. Encuesta anual de edificaciones, 2000-2007.

Elaboración: Óscar Raúl Ospina y Jaime Erazo Espinosa.

Gráfico 7
Evolución de los permisos netos para construcción de vivienda nueva y total de viviendas previstas (2000-2007)



Fuente: INEC. Encuesta anual de edificaciones, 2000-2007.

Elaboración: Óscar Raúl Ospina y Jaime Erazo Espinosa.

En cuanto a la concentración regional de la industria de la construcción, según las cifras del BCE se observa que en las provincias de Pichincha y Guayas se genera el mayor volumen de valor agregado de esta actividad a tasas que oscilan entre el 51% y el 57%, lo cual

indica que en Quito y Guayaquil se construye más de la mitad de las viviendas del país. En el caso de la provincia del Azuay, ésta aporta un promedio del 11%, mientras que el resto del país incorpora entre el 30% y el 37% a este sector productivo a lo largo del período.

Tabla 2
Valor agregado bruto provincial: industria de la construcción
(2001-2007) miles de dólares de 2000

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Azuay							
Construcción	174.692	186.886	190.802	174.990	180.161	189.979	193.588
% del total nacional	12,95	11,5	11,9	10,5	10,0	10,2	10,4
Guayas							
Construcción	340.239	455.041	440.817	434.990	460.928	474.697	477.121
% del total nacional	25,22	28,11	27,4	26,0	25,7	25,7	25,6
Pichincha							
Construcción	360.917	477.513	464.237	446.748	476.739	498.729	499.201
% del total nacional	26,75	29,5	28,9	26,7	26,5	26,8	26,8

Fuente: INEC. *Encuesta anual de edificaciones*, 2000-2007.

Elaboración: Óscar Raúl Ospina y Jaime Erazo Espinosa.

En cuanto al valor agregado de las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, podemos observar la concentración en las provincias de Guayas y Pichincha con participaciones cercanas al 60% del total nacional, siendo la primera la que más valor aporta en el

contexto ecuatoriano. Por su parte, Azuay presenta una reducida tasa de participación (4,4% en promedio), mientras que en el resto del país se genera un 36%, en promedio, del total de esta rama de actividad.

Tabla 3
Valor agregado bruto provincial: actividades inmobiliarias,
empresariales y de alquiler (2001-2007), miles de dólares de 2000

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Azuay							
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	46.202	50.882	53.983	59.220	62.909	62.909	62.909
% del total	4,3	4,3	4,5	4,6	4,5	4,5	4,5
Guayas							
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	339.400	379.688	392.365	415.089	437.648	437.648	437.648
% del total	31,7	32,5	32,5	32,0	31,6	31,6	31,6
Pichincha							
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	292.037	329.380	338.781	366.456	392.725	392.725	392.725
% del total	27,3	28,2	28,1	28,2	28,3	28,3	28,3

Fuente: INEC. *Encuesta anual de edificaciones*, 2000-2007.

Elaboración: Óscar Raúl Ospina y Jaime Erazo Espinosa.

Generación de vivienda formal: elementos estructurales

En un entorno de coyuntura económica favorable, factores como las limitaciones en términos de costos y duración de los créditos repercutirán en las restricciones crediticias para amplios sectores sociales. Y la implementación de políticas de estímulo a la generación de soluciones habitacionales para sectores medios y bajos influirán en el des-

arrollo de los mecanismos de intermediación y en la composición de la oferta y la demanda de vivienda nueva.²⁵

En primer lugar, el financiamiento de carácter privado experimentó algunas transformaciones en el corto y mediano plazo que favorecieron el crecimiento del mercado de vivienda nueva, aunque enfrentó obstáculos coyunturales –como la desconfianza del público en el sistema bancario, la escasez de financiamiento que se dio con el

25 El financiamiento para la construcción, ampliación o compra de vivienda nueva o usada tiene dos segmentos claramente definidos en el Ecuador. El de carácter privado, que está compuesto por dos fuentes principales: a) el crédito ofrecido por bancos, mutualistas y cooperativas; y b) promotores de vivienda que otorgan crédito directo a sus clientes: en esta modalidad, se calcula que no más del 60% de un proyecto se vende a crédito, (50% crédito directo del constructor y 50% crédito de los bancos), el otro 40% se vende al contado. Por su parte, el financiamiento de origen estatal tiene dos ejes básicos: a) el primero está dirigido a sectores populares (ingresos familiares de hasta \$ 360 mensuales), a través del Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV): este es un esquema de financiamiento que combina el ahorro familiar, el aporte del Estado mediante un subsidio directo y el crédito hipotecario para propiedades de hasta \$ 8 mil; y b) Por otro lado, a través del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) se hacen operaciones de redescuento para dos segmentos sociales: Redescuento de Cartera Habitacional SIV: vivienda cuyo precio no sobrepase los \$ 8 mil; Redescuento de Cartera Habitacional Clase Media: viviendas cuyo precio está comprendido entre \$ 8 mil y \$ 40 mil.

cierre de líneas de crédito de largo plazo por parte de las instituciones financieras durante el año 1999 y las elevadas tasas de interés— y estructurales —como la debilidad del sector y la falta de especialización en el crédito hipotecario—²⁶ que se traducirán en la concentración del financiamiento para sectores medios y altos, y la ausencia de estímulos para la financiación de proyectos de vivienda popular dejando a grandes sectores de la población por fuera de este circuito.

La evolución de los niveles de colocación de crédito para vivienda experi-

mentados en los primeros seis años del período evidencia una participación mínima en cuanto al total de la cartera (tabla 4 / gráfico 8); la orientación del crédito a corto plazo como política bancaria y el elevado monto de las tasas de interés serán factores determinantes en el proceso (gráfico 9). Como lo afirma el BCE: “A comienzos del período la tasa de interés nominal que se cobraba ascendía al 18% anual, que sumada al costo adicional que tienen los créditos por concepto de comisiones, impuestos y otros recargos, llegaba a tasas que superaban el 22% de interés anual.”²⁷

Tabla 4
Evolución de la cartera bruta de vivienda
Sector Financiero Nacional (SFN) 2002-2007 (miles de dólares)

Año	Total Bancos	Total Cooperativas	Total Mutualistas	Total Soc. Financieras	Total Banca Pública	Total SFN
2002	246.493	29.749	65.101	3.793	47.420	392.556
2003	291.079	55.726	88.119	4.127	17.315	456.366
2004	454.313	86.252	128.129	7.129	10.697	686.520
2005	610.430	94.124	150.191	13.215	7.399	875.359
2006	781.595	103.509	155.463	17.915	17.798	1.076.280
2007	1.021.441	121.904	179.260	13.882	19.017	1.355.505

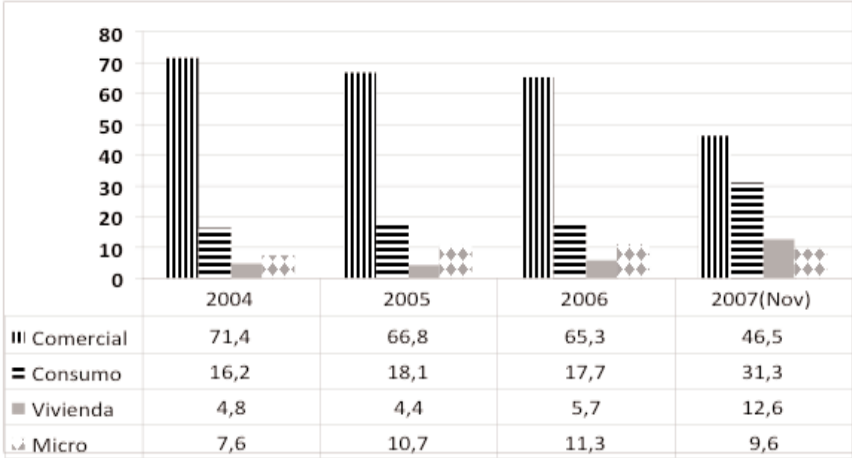
Fuente: Superintendencia de Bancos.

Elaboración: Óscar Raúl Ospina y Jaime Erazo Espinosa.

26 El Ecuador, debido a su constante inestabilidad, ha tenido que implementar diversos esquemas de amortización para la recuperación de los créditos hipotecarios para vivienda: (a) cuota fija, vigente hasta 1986, con una tasa de interés del orden del 6% al 8%; (b) cuota progresiva, desde 1987 hasta 1989, con tasas entre 8% y 18%; (c) hipoteca reajutable, desde 1990 hasta 1994, con factores de crecimiento anual de capital de 1,15 a 1,29 y tasas del orden del 27% al 36%; (d) hipotecas denominadas en Unidades de Valor Constante (UVC), entre 1994 y 1997, a tasas de interés del 8%; y (e) hipotecas revalorizables, entre 1998 y 2000, que consistió en la reestructuración de las hipotecas reajutables y las concedidas en UVC con una variación promedio anual del 20%, como factor de ajuste anual del capital, y una tasa de interés del orden del 15%. Tomado de: Banco Central del Ecuador (BCE). “Crédito hipotecario para vivienda en el Ecuador: la necesidad de un financiamiento a largo plazo.” *Apuntes de Economía* 34, 2003, p. 7.

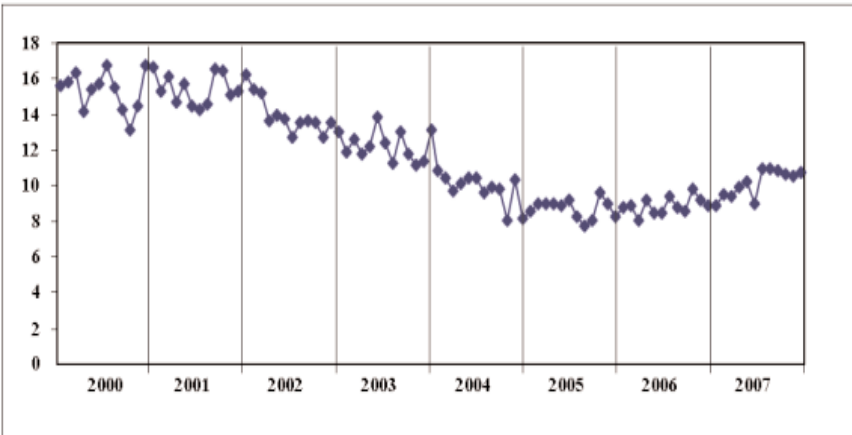
27 *Ibid.*, p. 8. Tasa muy alta si la comparamos con las tasas de interés en dólares de otros países de Latinoamérica, como el caso de Chile, que tiene créditos hipotecarios con tasas del 8% de interés anual.

Gráfico 8
Volumen de crédito por tipo (%) del total



Fuente: ILDIS. *Análisis de coyuntura económica*, 2007.

Gráfico 9
Evolución de la tasa activa 2000-2007



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE) / Revista *Gestión*.
 Elaboración: Óscar Raúl Ospina y Jaime Erazo Espinosa.

Sin embargo, en la medida en que el período avanzó, las tasas experimentarían una progresiva disminución hasta niveles cercanos al 12%, aunque se mantendrían relativamente altas si se tienen en cuenta los costos operacionales que se suman a ese rubro: “Varios empresarios del sector creen que la inversión de vivienda debería tener tratamiento especial, con intereses menores, como ocurre en España, donde los préstamos hipotecarios no llegan al 5%. Aquí estaban alrededor del 18% y han bajado hasta el 12%.”²⁸

El crédito para vivienda experimentará en los dos últimos años del período un incremento acentuado, especialmente en 2007, cuando duplicará la tasa registrada en 2006. En general, entre 2002 y 2007, la cartera de vivienda pasó de \$ 392,5 a \$ 1.355,5 millones, es decir, se incrementó 3,45 veces, lo que evidencia el auge experimentado en el sector:

El total de beneficiarios de los créditos para la construcción ha crecido de poco más de 8 mil en 2001 a 47.689 en septiembre de 2006. En esta última fecha, el 80,2% eran clientes del sistema ban-

cario, pero en general todos los tipos de entidades oferentes de crédito incrementaron sustancialmente sus clientes. Al cerrar el tercer trimestre de 2006, las mutualistas eran las entidades que mayor volumen de crédito otorgaban por cliente (\$ 24.370 de promedio), mientras que los bancos y sociedades financieras disminuyeron sus montos promedio en relación al 2001.²⁹

A la dificultad que genera el costo del crédito para vivienda, se suma el corto período de duración. Con respecto a otros países de la región, el Ecuador presenta uno de los plazos más cortos (15 años), en comparación con México y Colombia, cuyos créditos cuentan con períodos de hasta 30 años. A escala nacional, de los 26 bancos registrados en la Superintendencia de Bancos y Seguros, menos del 50% ofrecen créditos para vivienda; como se puede observar en la tabla 5, el monto mínimo de entrada asciende a un 30% y el plazo de amortización oscila en los diez años. Este plazo se ha visto reducido a finales de 2008 por la creciente desconfianza en el sector debido a condicionamientos externos e internos.

28 Julio Oleas. “Vivienda nueva, ¿dónde, cuánto, cómo?” *Gestión* 152, enero de 2007, p. 31. [Entrevista a José Centeno Abad, Presidente de la Federación Nacional de Cámaras de la Construcción].

29 *Loc. cit.*

Tabla 5
Condiciones financieras para crédito hipotecario:
países seleccionados (datos de 2001)

País	Tipo de crédito*	Relación monto/crédito %	Plazo (años)	Tasa anual	Garantía
Brasil	SFH y SFI	60	15	13	Hipotecaria
Chile	LCH	75	20	8	Hipotecaria
Colombia	FNA	70	30	13	Hipotecaria
Costa Rica	SFNV	90	15	Variable	Hipotecaria
Ecuador	SF	70	15	18	Hipotecaria
México	FOVI	90	30	9	Hipotecaria
Perú	FMV	90	20	12	Hipotecaria
Rep. Dominicana	AAP	65	20	Variable	Hipotecaria

Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE). "Crédito hipotecario para vivienda en el Ecuador: la necesidad de un financiamiento a largo plazo". *Apuntes de Economía* 34, 2003, p. 7.

*SFH: Sistema de Financiamiento Habitacional; SFI: Sistema de Financiamiento Inmobiliario; LCH: Letras de Crédito Hipotecario; FNA: Fondo Nacional del Ahorro; SFNV: Sistema Financiero Nacional para la Vivienda; SF: Sistema Financiero; FOVI: Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda; FMV: Fondo Mivivienda; AAP: Asociaciones de Ahorro y Préstamos para la vivienda.

Cuadro 1
Características de los créditos de vivienda ofrecidos por sistema bancario,
incluidos préstamos a migrantes (noviembre 2008)

Institución	Monto a financiar	Financiamiento		
		Entrada	Crédito	Destino
Banco del Austro	Desde 30.000	50%	50%	Remodelación de vivienda, vivienda nueva, vivienda usada hasta diez años: a cinco años de plazo para residentes en Ecuador.
		40%	60%	Remodelación de vivienda, vivienda nueva, vivienda usada hasta diez años: A diez años de plazo para migrantes ecuatorianos.
Banco Bolivariano	Desde 20.000	30%	70%	Vivienda nueva, Planvisión Vivienda: viviendas nuevas o usadas para ecuatorianos, migrantes y beneficiarios de remesas.
Banco Delbank	40.000	30%	70%	Remodelación vivienda, vivienda nueva, usada hasta diez años.
Banco General Rumiñahui	10.000	30%	70%	Vivienda nueva, vivienda vacacional: a 15 años para residentes en Ecuador.
		40%	60%	Vivienda nueva, vivienda vacacional: a diez años para ecuatorianos migrantes.

Institución	Monto a financiar	Financiamiento		
		Entrada	Crédito	Destino
Produbanco.	No existe un mínimo	30%	70%	Vivienda nueva, remodelación y/o ampliación. Vivienda usada hasta diez años.
Banco de Guayaquil	Desde 20.000	30%	70%	Solo para primera vivienda nueva.
Banco Internacional	Desde 40.000	30%	70%	Adquisición, construcción y remodelación de vivienda, compra de terreno.
Banco de Loja	No existe un mínimo	30%	70%	
Banco del Pacífico	Desde 30.000 Quito y Guayaquil, 25.000 otras ciudades	30%	70%	Para vivienda nueva, remodelación, vivienda usada hasta 20 años.
Banco Pichincha	Desde 25.000	30%	70%	Crédito Habitar para vivienda nueva, ampliación, remodelación y terminación de vivienda hasta 18 años. Plan Ahorro Futuro (depósitos por dos años permite pre-aprobación de crédito).

Fuente: Vanessa Pinto y Lucía Ruiz. *Migración, remesas y vivienda*. Quito: Corporación Ciudad, 2008, p. 95.

A pesar de que los beneficiarios de crédito para vivienda se multiplicaron por seis, pasando de 8 mil a 48.689 en el lapso 2001-2006, si se observan las cifras de la demanda potencial calificada total (DPCT) para Quito (24.154) y Guayaquil (47.300) (Gridcon, 2007), que incorporan más del 80% de esta cifra a escala nacional, encontramos que solo 71.454 hogares podrían acceder a este tipo de crédito, es decir, menos del 3% de la población del Ecuador, lo que implica que la demanda que interesa a las constructoras e instituciones crediticias se concentra en una proporción mínima del total nacional.

Si se observan los datos de financiamiento de los permisos para construcción autorizados en el nivel nacional sistematizados por el INEC, encontramos que los recursos propios representan un 74% en promedio, más específicamente montos de origen particular, mientras que el crédito oscilará entre el 8% y el 21,6%, una cifra muy baja que evidencia los niveles de acceso al crédito e insinúa un alto caudal de dinero que circula por fuera del circuito financiero, evidenciando una alta desconfianza en el sector y una alta tasa de recursos destinados a la inversión en vivienda cuyo origen debería ser analizado.

Tabla 6
Financiación para permisos de construcción emitidos en el Ecuador
porcentajes y desagregados (2000-2007)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recursos propios	78,4	85	82,7	86,4	81,2	88,9	92	83
Particulares	94,3	91	97	94	91	93	95	85
IESS/ISSFA	0	0	0	0	0	0	0	0
BEV	0	0	0	0	0	0	0	1
Mutualistas	1	2	1	2	1	2	2	1
Constructoras privadas	4,4	6	1	4	7	4	2	12
Sector Público	0,3	1	1	0	1	0	1	1
Crédito	21,6	15	17,3	13,6	18,8	11,1	8	17
IESS/ISSFA	2,1	5	2	11	2	3	2	1
BEV	32,5	32,5	30	25	13	4	4	3
Mutualistas	7,1	6	8	19	4	4	4	2
Otros bancos	20,2	15	43	22	70	26	70	27
Otras financieras	3,5	3	8	21	4	61	4	54
Otro financiamiento	34,5	41	14	13	16	3	16	13

Fuente: INEC. *Encuesta anual de edificaciones, 2000-2007.*

Elaboración: Óscar Raúl Ospina y Jaime Erazo Espinosa.

Este comportamiento de los procesos de financiación como la concentración en ciertos sectores socioeconómicos y los bajos niveles de participación del crédito en el desarrollo de esta rama productiva, se articulan a la complejidad de un segundo conjunto de factores estructurales que influyen en la generación de vivienda formal, cuya naturaleza económica se expresa en las condiciones de pobreza del país³⁰ y el escaso poder adquisitivo de grupos poblacionales que estadísticamente son considerados no pobres:

a. Los recursos escasos: un país pobre con mucha gente pobre tiene pocos recursos para enfrentar un tema que históricamente ha sido considerado –por las políticas públicas– más un gasto que una inversión. Un presupuesto –con un déficit importante– que se estructura sobre la base de tres pilares: servicio a la deuda, recursos para seguridad y gastos corrientes, impide tener una partida significativa para políticas sociales y de vivienda. Estas causas muestran las facetas estructurales y globales que tiene el tema de la vivienda y no como generalmente se lo presenta, a partir de una apariencia sec-

30 Durante el período 1990-2001, el número de personas que vivía en condiciones de pobreza se elevó de 3,5 a 5,2 millones. En consecuencia, el número de pobres que vivía en las ciudades se elevó de 1,2 a 3 millones. En el período 2000-2004, se registró una disminución del índice de pobreza a nivel nacional: decreció del 51,3% al 36,6% y la extrema pobreza pasó del 24% en 2000, al 15% en 2004. Tomado de: Consulting Group. *Informe final, evaluación técnica y operativa del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PROMIB)*. Quito, 2007.

torial. Esta concepción ayuda mucho a la hora de diagnosticar la dimensión y cualidades de la problemática y, sobre todo, cuando se diseñan las políticas habitacionales.

b. Los bajos ingresos de la población y la inestabilidad laboral: se manifiestan en la existencia de un (alto) desempleo y subempleo, lo cual reduce de manera significativa la existencia de una demanda solvente. A ello hay que añadir la alta polarización del ingreso entre muchos pobres y pocos ricos. Por todo ello, algunos autores señalan que no se trata, en estricto sentido, del problema de la vivienda sino –más bien– del problema de la distribución del ingreso.³¹

A ello se suma el comportamiento demográfico que en el Ecuador se expresa en dos formas: “Por un lado, en las altas tasas de crecimiento vegetativo, que generan una mayor demanda, principalmente, por la vía de la formación de nuevos hogares. Y, por otro lado, en el acelerado proceso de concentración

de la población debido a la rápida urbanización que vive el país.”³²

De manera complementaria, hay que tener en cuenta la ausencia de una política de vivienda integral a escala nacional para las clases de menores ingresos y la existencia de planes urbanísticos insuficientes en prácticamente todos los municipios del país. En ese contexto, el Gobierno nacional produjo hacia 1998 y a través del MIDUVI, el Sistema de Incentivos a la Vivienda (SIV)³³ como mecanismo de financiación de vivienda de interés social dirigido a población cuyo ingreso mensual no fuese superior a \$ 360, para mejoramiento o adquisición de vivienda nueva cuyo valor ascendiera hasta los \$ 8 mil.

Los resultados de este programa –según las fuentes– presentan cifras que difieren unas de otras en el período 1998-2004, donde se observan fluctuaciones en el comportamiento de los bonos emitidos y las inversiones realizadas; sin embargo, es clara la evidencia de la evolución de los montos invertidos a partir del año 2007³⁴ –el subsidio se

31 Fernando Carrión. “La penuria de la vivienda en el Ecuador”. *Revista Fe y Justicia*, 1996.

32 *Loc. cit.*

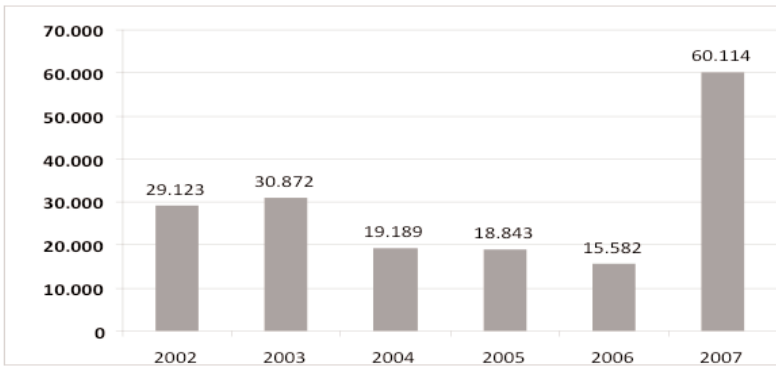
33 La acción del MIDUVI tiene base en un enfoque facilitador para crear las condiciones que permitan la incorporación de los agentes privados para atender la demanda habitacional, así como una intervención subsidiaria que ofrezca atención preferente a los sectores con menores ingresos. Lo que se busca es promover un esquema de financiamiento que combine el ahorro familiar, el aporte del Estado mediante un subsidio directo, y el crédito hipotecario (ABC Ahorro + Bono + Crédito), con el fin de facilitar el acceso a la vivienda a los estratos más pobres. En lo respectivo específicamente a los sectores de menores recursos, el crédito hipotecario está vinculado con un régimen de subsidios habitacionales directos, denominado Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV). El programa ha tenido tres fases: Fase I (1998-2002): monto del subsidio \$ 1.800. Fase II (2002-2007): monto del subsidio \$ 1.800. Fase III (2007- noviembre de 2008): monto del subsidio \$ 3.600. Tomado de: Banco Central del Ecuador (BCE). “Crédito hipotecario para vivienda en el Ecuador: la necesidad de un financiamiento a largo plazo.” *Apuntes de Economía* 34, 2003, p. 7.

34 Para 2007 se esperaba que, con el otorgamiento de 60 mil bonos de vivienda con un monto de \$ 3.600, la demanda de los quintiles inferiores de ingresos se viera incrementada en \$ 210 millones. Tomado de: Julio Oleas. *Op. cit.*, p. 37.

ve incrementado en un 100%, pasando de \$ 1.800 a \$ 3.600— cuando se inicia un período de alta inversión por parte del Gobierno de Rafael Correa, aunque en los gráficos 10 y 11, tal como se

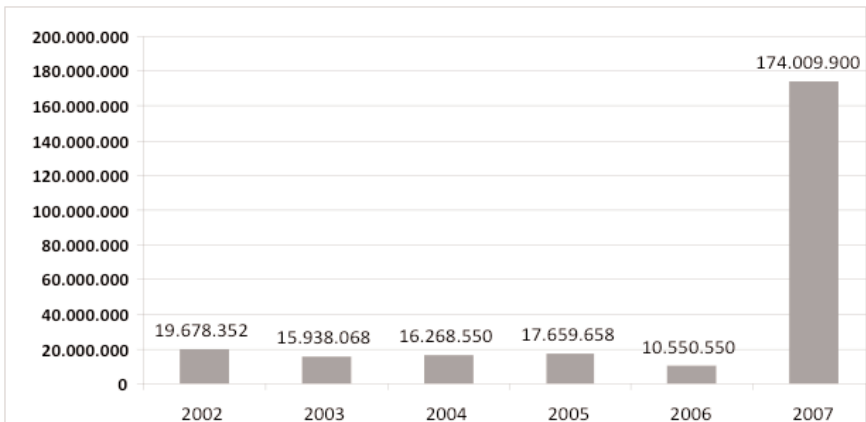
observa a continuación, no se discrimina el destino de las inversiones para mejoramiento y adquisición de vivienda nueva.

Gráfico 10
Bonos de vivienda adjudicados (2002-2007)



Fuente: MIDUVI.

Gráfico 11
Inversión en bonos (2002-2007)
(millones de dólares)



Fuente: MIDUVI.

Tabla 7
Operaciones de Vivienda Nueva SIV 1998-2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	Total
Postulantes	3.135	18.670	12.814	7.517	4.697	2.335	3.165	52.333
Evolución	5,9%	35,6%	24,5%	14,3%	8,9%	4,4%	6,4%	100%
Bonos emitidos	3.135	11.579	16.691	7.518	2.878	3.401	2.629	47.831
Evolución	6,5%	24,2%	34,8%	15,7%	6%	7,1%	5,7%	100%

*A julio de 2004.

Fuente: ESI Internacional. *Seguimiento operativo del Programa de Apoyo al Sector Vivienda II*. Quito: MIDUVI, 2004.

Elaboración: Óscar Raúl Ospina y Jaime Erazo Espinosa.

Tabla 8
Inversiones en Vivienda Nueva SIV 1998- 2004 (dólares)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	Total
Bonos	50.575	2.455.515	7.656.140	21.751.546	9.309.447	5.387.400	5.583.600	52.194.223
Créditos	19.019	615.101	3.844.674	20.289.901	7.437.410	3.097.925	1.023.864	36.327.893
Ahorros	4.346.970	11.088.041	7.766.351	5.078.060	1.849.237	733.953	1.356.057	32.222.670

*A octubre de 2004.

Fuente: ESI Internacional. *Seguimiento operativo del Programa de Apoyo al Sector Vivienda II*. Quito: MIDUVI, 2004.

Elaboración: Óscar Raúl Ospina y Jaime Erazo Espinosa.

Otro factor que tiene amplias implicaciones en el acceso al suelo urbano y, por ende, a la vivienda está relacionado con los altos niveles de especulación y concentración de la propiedad de la tierra urbana que reflejan, en parte, la debilidad de las políticas estatales y las reglamentaciones municipales para el manejo del suelo, específicamente en el sentido de "forzar su utilización y por tanto su ingreso al mercado."³⁵

La escasez del suelo se produce porque, por definición, es un bien escaso, no reproducible y sí monopolizable. De

allí que la especulación del suelo urbano termine imponiendo la lógica del desarrollo urbano y de la implantación de los programas de vivienda. En el Ecuador urbano se tiene un promedio superior al 35% de suelo vacante o, lo que es lo mismo, de un uso de suelo especulativo o de engorde.³⁶

Esta lógica, además de generar una serie de costos en términos de gestión, planificación, infraestructura y tributos para las administraciones municipales, impulsa a muchos sectores populares a generar estrategias alternativas para

35 Andrea Carrión y Diego Carrión. *La tierra vacante en Quito: estrategias de engorde y ausencia de políticas de suelo*. Quito: Lincoln Institute for Land Policy, 1999, p. 2.

36 Fernando Carrión. *Op. cit.*

superar la aparente “escasez” de terrenos adecuados para vivienda y los altos costos de accesibilidad: “Se producen los conocidos procesos de segregación y de urbanización precaria en las periferias urbanas donde eventualmente se consiguen terrenos baratos pero con carencia de infraestructura y servicios básicos.”³⁷

Tenemos, entonces, un panorama en el cual el crédito se presenta restringido y la oferta de vivienda se orienta hacia ciertos segmentos socioeconómicos, a pesar de la evolución experimentada en el período y los planes de incentivos para adquisición de vivienda para capas medias y bajas, lo cual se traducirá en un fuerte desequilibrio entre la oferta en proporción a la demanda total, más aún cuando el 80% de los hogares demandan viviendas de montos menores a los \$ 35 mil: “A mediados de 2006, la demanda total era de 445.754 hogares, la demanda potencial (hogares que desean en algún momento tener vivienda) era de 167.158 y la demanda potencial calificada de tan solo 26.033 hogares, de los cuales apenas 9.317 accedían a créditos hipotecarios”.³⁸

La articulación de los factores coyunturales y estructurales analizados cobra una materialidad específica en las

ciudades ecuatorianas; uno de sus rostros se expresa en un déficit habitacional cercano a 1,2 millones de viviendas (700 mil en las zonas urbanas y 500 mil en sectores rurales),³⁹ otro se hace evidente en la generación informal de vivienda que ronda el 55% del total de la construcción del Ecuador: “En Quito y Guayaquil se concentra el 83% de las viviendas urbanas del país, los índices de informalidad alcanzan el 53% y el 56% respectivamente.”⁴⁰

Nos encontramos, por consiguiente, ante un proceso de estructuración urbana donde convive una enorme informalidad que se erige en la periferia, que nace en los límites que impone el circuito financiero, la inestabilidad económica, la carencia de ahorro, la pobreza, la especulación, la “escasez” y el alto costo del suelo urbano. Junto a ella se levanta una urbe formal impulsada por la rentabilidad, la estabilidad y la confianza que presentó la coyuntura de una economía dolarizada; un espacio urbano construido que se multiplicó con el capital descongelado de los bancos, con el retorno de los recursos que se fugaron con el advenimiento de la crisis de final de siglo, y con unas remesas que inyectaron un nuevo aire a las familias de sectores medios bajos y bajos.

37 Andrea Carrión y Diego Carrión. *Op. cit.*, pp. 2-3. Se estima que, en el período 1990- 2000, en el país se “generaron 441 mil viviendas informales, con un promedio anual de 31 mil familias que encontraron una solución a su problema habitacional desde el sector informal (...) 330 mil familias urbanas viven hacinadas (22%); 340 mil no acceden a servicios de agua de la red pública (12,3%); 235 mil no tienen servicio sanitario de uso exclusivo (18,5%); y 620 mil (33,4%) no acceden a servicios de alcantarillado.” Tomado de: Consulting Group. *Op. cit.*

38 Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Quito. *Op. cit.*, p. 14.

39 Hoy. “El déficit de vivienda social asciende a 1,2 millones”, 30 de marzo de 2006.

40 Consulting Group. *Op. cit.*

Bibliografía

- Acosta, Alberto; López, Susana y David Villamar
2005 "Las remesas y su aporte para la economía ecuatoriana". En: María Cristina Carrillo y Alicia Torres. *La migración ecuatoriana, transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: FLACSO, sede Ecuador, pp. 229-240.
- Banco Central del Ecuador (BCE)
1999a "Propuesta de política económica ante la crisis". *Apuntes de Economía* 7, noviembre
1999b. Documento electrónico: <http://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Memoria/1999/cap2.pdf>.
[consulta: 20 de octubre de 2009].
"Crédito hipotecario para vivienda en el Ecuador: la necesidad de un financiamiento a largo plazo". *Apuntes de Economía* 34, 2003.
- Carrión, Andrea y Diego Carrión
1999 *La tierra vacante en Quito: estrategias de engorde y ausencia de políticas de suelo*. Quito: Lincoln Institute for Land Policy.
- Carrión, Fernando
1996 "La penuria de la vivienda en el Ecuador". *Revista Fe y Justicia*.
- Consulting Group
2007 *Informe final, evaluación técnica y operativa del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PROMIB)*. Quito.
- Cuervo, Luis Mauricio
2004 "Ciudad y globalización en América Latina, el punto de vista de los investigadores". *Amérique Latine*. París: La Documentation Française, pp. 1-14.
- Delgado, Alicia; Brito, Vanessa; Viera, Jonathan y Andrés Montalvo. "La construcción levanta cabeza". *Gestión* 78, diciembre de 2000.
- Diario Hoy
2006 "El déficit de vivienda social asciende a 1,2 millones", 30 de marzo.
- ESI Internacional
2004 *Seguimiento operativo del programa de Apoyo al Sector Vivienda II*. Quito: MIDUVI.
- Getting Save Management (GSM) Cia. Ltda., Ecuador. Documento electrónico: <http://www.feriamicasaenecuador.com> [consulta: 5 de enero de 2009].
- Gridcon Consultores
2007 *Datos de demanda inmobiliaria*. Documento electrónico: http://www.gridcon.com/investigaciones/ver_articulo.php?id=7 [consulta: 5 de diciembre de 2008].
- ILDIS
2006 *Análisis de coyuntura económica 2005*. Quito: ILDIS - Friedrich Ebert Stiftung - FLACSO.
"Análisis de coyuntura económica 2006". Quito: ILDIS - Friedrich Ebert Stiftung - FLACSO, 2007.
"Análisis de coyuntura económica 2007". Quito: ILDIS - Friedrich Ebert Stiftung - FLACSO, 2008.
"Análisis de coyuntura económica 2008". Quito: ILDIS - Friedrich Ebert Stiftung - FLACSO, 2009.
- INEC
2000-2007 *Encuesta anual de edificaciones*. Quito: INEC.
- Jaramillo, Samuel
1994 *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Ediciones Uniandes - Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Larrea, Carlos
2004 "Dolarización y desarrollo humano en el Ecuador". *Íconos* 19, mayo.
- Oleas, Julio
2004 "La construcción en 2003: buen año, pero pudo ser mejor". *Gestión* 116, febrero.
"Vivienda nueva, ¿dónde, cuánto, cómo?" *Gestión* 152, enero de 2007.
- Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Quito
2007 *El sector de la construcción en el Ecuador*. Quito: Instituto Español de Comercio Exterior.
- Pinto, Vanessa y Lucía Ruiz
2008 *Migración, remesas y vivienda*. Quito: Corporación Ciudad.
- Salgado, Wilma
1999 "Desencadenantes y beneficiarios de la crisis económica en el Ecuador". *Ecuador Debate* 48, diciembre.
"Riesgos para la recuperación económica en la dolarización". *Ecuador Debate* 55, abril de 2002.

Topalov, Christian

1979 *La urbanización capitalista, algunos elementos para su análisis*. México: Editorial Edicol.

Verdesoto, Luis

2008 *Quito como ciudad global, metrópoli en transición*. Quito: Instituto de la Ciudad, 2008. Documento electrónico: http://www.institutodelaciudad.com.ec/index.php?option=com_docman&Itemid=66 [consulta: 5 de diciembre].

La vivienda en Cuba: Reflexiones en torno a un problema pendiente

Eliana Cárdenas¹

Las valoraciones históricas, las formulaciones teóricas y las confrontaciones en torno a la problemática de la vivienda en Cuba en las últimas cinco décadas han estado relacionadas con propuestas teóricas y las polémicas provenientes de la arquitectura y el urbanismo. Se ha privilegiado los propósitos trazados por el Estado cubano desde 1959 para enfrentar el déficit habitacional. Así mismo, se abordan las principales críticas expresadas después de la segunda mitad de la década de los años ochenta, y algunas de las alternativas a varias de las dificultades enunciadas.

Preámbulo necesario

Apunto de culminar la primera década del nuevo siglo, en un convulso contexto mundial pudiera parecer utópico mirar hacia el futuro y encarar la solución del problema de la vivienda. No obstante, las condiciones adversas deben impulsar el análisis crítico y aprovechar al máximo las posibilidades existentes: ningún problema alcanza un resultado válido si no es aceptado y comprendido en sus múltiples aspectos, su conocimiento profundo es esencial para hallar respuestas competentes para hoy y mañana.

El hábitat, fundamental en la conformación del tejido urbano, facilita captar, a través de las diferencias entre los tipos de habitación de distintos grupos y clases sociales, ciertos fenómenos socioeconómicos, sicosociales y socioculturales que no se manifiestan en otros temas de significación más general (edificios religiosos, gubernamentales, entre otros), permitiendo acercarse a un diagnóstico de la sociedad en términos del ambiente construido.

Por su relevancia para el hombre –al satisfacer de conjunto necesidades materiales y espirituales esenciales para

1 Arquitecta y doctora en Ciencias Técnicas. Profesora titular, consultante e investigadora titular de la Facultad de Arquitectura y miembro del Claustro de la Maestría en Vivienda, Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría (ISPJAE), La Habana. Dirige la revista *Arquitectura y Urbanismo*. Es miembro del capítulo cubano del ICOMOS, vicepresidenta del DOCOMOMO-Cuba y miembro de la Unión de Escritores y Artistas de Cuba.

su vida y ser el lugar donde puede sentirse autorrealizado—, desempeña un papel capital en la definición de la identidad espacial de los individuos y a ello se suma su capacidad de representación social, de transmisión de informaciones y formas conductuales a través de la familia.

La necesidad del hombre por tener un sitio que considere *suyo* es parte inalienable de la condición humana; la evocación del término *mi casa* le es indispensable al hombre para sentirse ubicado en el tiempo y en el espacio. En consecuencia, la vivienda constituye una cuestión presente con mucha frecuencia en los programas políticos y de transformación social, sobre todo dentro del proyecto de la modernidad.

De tal modo se ve plasmado en el Programa del Moncada —alegato de Fidel Castro en defensa propia en el juicio por el Asalto al Cuartel Moncada en 1953—, documento histórico donde el tema de la vivienda es uno de los seis problemas fundamentales de la sociedad cubana a los que se debería buscar urgente solución. Durante los últimos años, en varios contextos profesionales se ha planteado que es el único de los objetivos de ese programa no cumplido cabalmente. Varias de las causas de esta situación emergen al exponer algunas de las opiniones sobre la vivienda en Cuba.

La preocupación por la vivienda en Cuba. Antecedentes

Desde finales del siglo XIX, la vivienda altamente precaria define en La Habana el hábitat de los sectores menos favorecidos. El cese de la esclavitud, el crecimiento de la desocupación a causa de la crisis económica derivada de las guerras de independencia, la repercusión de estas contiendas en las zonas rurales por desplazamiento de la población y la desmovilización del Ejército Libertador sin garantías de puestos de trabajo contribuyen al aumento de la demanda. Se halló solución perentoria en las cuarterías —subdivisión de las mansiones señoriales para ser rentadas— y las casas de vecindad o ciudadelas, cuya proliferación es conocida por las reiteradas solicitudes con el fin de construir las.² La legalización de este tipo de vivienda por las Ordenanzas Sanitarias y las normas mínimas establecidas —equipamiento sanitario, áreas de lavar y cocinar, características constructivas, volumen límite— no evitaba las pésimas condiciones de habitabilidad.

Un informe de 1904 divulga la existencia en La Habana de 2.839 casas de vecindad para un total de 33.230 habitantes (un tercio de la población capitalina de entonces: algo más de 80 mil personas), con un índice de ocupación de 2,58 inquilinos por habitación.³ Ello se completa con el uso de *barbacoas* sin luz ni ventilación,⁴ así como la presen-

2 Luis Bay Sevilla. *La vivienda del pobre*. La Habana: Imprenta Montalvo, Cárdenas y Co., 1924.

3 Diego Tamayo. *La vivienda en procomún*. La Habana: Imprenta La Moderna Poesía, 1904.

4 Luis Bay Sevilla. *Op. cit.* Esto se puede colegir por lo que escribe el autor acerca de la prohibición del Departamento de Sanidad en contra de la existencia de las *barbacoas* sin luz y sin ventilación.

cia de asentamientos precarios en la periferia de la ciudad y en intersticios de zonas urbanizadas. Si en 1938 se prohíbe construir ciudadelas por las Ordenanzas Sanitarias,⁵ las denuncias de Chailloux Cardona demuestran que siguieron prevaleciendo los “horrores del solar habanero”.⁶ La especulación prosiguió a través de otros tipos de edificaciones: el pasaje o los edificios con departamentos mínimos de una o dos habitaciones con baño, cocina y un minúsculo patio de servicio.

De 1900 a 1958, solo se produjeron tres acciones gubernamentales dirigidas a paliar la demanda habitacional de grupos de pocos recursos: Pogolotti (1910) y Lutgardita (1929), con viviendas individuales, y el Barrio Obrero de Luyanó (1944-1948/1953), con cuatro unidades de la tipología del bloque racionalista en la vía principal, y la vivienda individual uniplanta hacia el interior de la urbanización, ocupada en su mayoría por la pequeña burguesía.⁷ Son relativamente pocas las voces pro-

fesionales que se preocupan entonces del problema de la vivienda; entre ellas, se destaca la posición crítica y propositiva de Bay Sevilla, autor de *La vivienda del pobre en Cuba* y de varios artículos sobre el tema.⁸ Posteriormente, otros arquitectos, como Martínez Inclán, aluden a las condiciones precarias en que vive parte de la población y a la necesidad de construir viviendas económicas,⁹ mientras que, en el Primer Congreso Nacional de Arquitectura de 1948, mentes avanzadas plantean la industrialización de la construcción como vía posible para el desarrollo de la vivienda.¹⁰

Los primeros pasos para el cambio

Al triunfar la Revolución en 1959, para afrontar el problema de la vivienda, de inmediato se toman medidas de amplia repercusión social, eliminando los desahucios y trazando planes para edificar viviendas fuera de los engranajes especulativos. La creación, en febre-

-
- 5 L. Ángel Valladares. *Urbanismo y construcción*. La Habana: Imprenta P. Fernández y Co., 1947, p. 34.
 - 6 Juan Chailloux. Síntesis histórica de la vivienda popular. Los horrores del solar habanero. La Habana: Ed. Montano, 1945.
 - 7 Ver Roberto Segre. *La vivienda en Cuba: República y revolución*. La Habana: Ed. Departamento de Actividades Culturales, Universidad de La Habana, 1985, pp. 34-35.
 - 8 Luis Bay Sevilla. *Op. cit.* Este arquitecto publicó varios artículos sobre el tema en la revista del Colegio de Arquitectos, entre ellos: “La vivienda del campesino”, en: *Arquitectura* 36. La Habana: julio de 1936, pp. 9-11; y “El problema de la vivienda sana y barata en la lucha profiláctica contra la tuberculosis”, en: *Arquitectura* 70. La Habana: mayo de 1939, pp. 183-185.
 - 9 Pedro Martínez Inclán. *La Habana actual*. La Habana: Imp. P. Fernández y Co., 1925. Posteriormente en: *Código de urbanismo. Carta de Atenas. Carta de La Habana*. La Habana: Imp. P. Fernández y Co., 1949. Se refiere a las condiciones que debía tener la vivienda urbana como parte de los principios del urbanismo moderno. Entre otros arquitectos que publican artículos en la revista *Arquitectura* del Colegio de Arquitectos están: Humberto Prera. “Crítica sobre las viviendas insalubres”, No. 111, mayo de 1943; Alberto Prieto Suárez. “Contribución al estudio de las viviendas económicas”, No. 151, febrero de 1946; o Manuel Febles Valdés. “El problema de la vivienda en Cuba”, No. 177, abril de 1948.
 - 10 Horacio Navarrete. “Primer congreso nacional de arquitectura, sesiones y acuerdos”. *Arquitectura* 183. La Habana, octubre de 1948, pp. 16-18.

ro del mismo año, del Instituto Nacional de Ahorro y Vivienda (INAV) –que emplea los fondos de la Lotería Nacional para construir viviendas–; la promulgación de la Ley de rebaja de alquileres en marzo, y otras figuras legales hasta la Ley de Reforma Urbana en octubre de 1960 definen un marco inédito en el contexto institucional del continente americano en relación con el hábitat, al establecer el derecho de toda la población a un techo para vivir.¹¹ La construcción de miles de viviendas en todo el país y la erradicación de los barrios insalubres son fundamentales en los cambios que se producen en este campo.

En el primer lustro coexisten urbanizaciones basadas en el modelo de la vivienda individual pequeño burguesa con jardín y la tipología del bloque racionalista de mediana densidad (como en la Unidad Camilo Cienfuegos, al este de La Habana), las investigaciones sobre materiales de construcción con recursos del país, y la experimentación con sistemas de prefabricación flexibles –aprovechando técnicas tradicionales y la participación popular.¹² La conformación del hábitat se inscribe en las transformaciones acaecidas desde el territorio a la arquitectura, a partir de

ideas rectoras por las que el Estado, encargado de ejecutar todas las obras y la infraestructura requerida, controlaría la actividad de proyecto y construcción, los recursos para crear las bases del desarrollo socioeconómico y satisfacer las necesidades crecientes de la población; de modo que la puesta en marcha de planes para la construcción de viviendas transcurre paralela a la de instalaciones educacionales, hospitalarias, culturales, recreativas, industriales y agropecuarias; acciones vinculadas con el planeamiento territorial, actividad que, desde la fundación del Instituto Nacional de Planificación Física en 1960,¹³ se perfila como una de las experiencias de mayor interés y que exige cambios en el modo de gestión y localización de las inversiones que acompañarán la inserción de los nuevos conjuntos habitacionales, sobre todo de las comunidades rurales para dar respuesta a la organización de la producción agrícola y mejorar la vida del campesino.

En esta etapa marcada por intensos debates que debían precisar los caminos a seguir, las polémicas llegan a un clímax en los análisis previos al VII Congreso de la Unión Internacional de Arquitectos –celebrado en La Habana

-
- 11 Maruja Acosta y Jorge E. Hardoy. *Reforma urbana en Cuba revolucionaria*. Caracas: Ed. Síntesis, 1971. El conocido urbanista argentino argumenta acerca de la repercusión de esta ley y su significado para la región.
 - 12 Hugo D'Acosta. "La investigación y el desarrollo técnico en las construcciones de Cuba después de la Revolución", en: *Arquitectura-Cuba* 332. La Habana, abril-junio de 1964, pp. 37-57; Fruto Vivas. "Hacia una arquitectura de masas", en: *Boletín de la Escuela de Arquitectura* 5-6. La Habana, septiembre de 1966, pp. 4-9.
 - 13 Lohania Aruca. "25 años de planificación física. Entrevista a Cecilia Menéndez", No. 1. La Habana, 1985, pp. 4-7.

en 1963— donde se pudo apreciar el inicio del cumplimiento de los objetivos trazados. La ponencia de Cuba y el resumen de relatoría “La arquitectura revolucionaria del Tercer Mundo” evaluaban lo realizado y situaban al país en el ámbito latinoamericano.¹⁴ En 1964, el Primer Congreso de los Constructores Cubanos define la industrialización de la construcción como vía idónea para solucionar las demandas de viviendas, servicios e instalaciones productivas,¹⁵ en un plazo relativamente breve. En el mismo año, el Primer Seminario Nacional de Vivienda reafirma estas ideas.¹⁶ Fue un duro reto para una nación subdesarrollada, con el resultado de la aparición de construcciones apenas soñadas en zonas antes totalmente desatendidas.

Muchas interrogantes se formularon al emprender la industrialización de la construcción, si bien el consenso estaba a favor de procesos graduales, de integración entre técnicas tradicionales y avanzadas, buscando soluciones que permitieran la flexibilidad funcional y tecnológica en la expresión formal. Todo esto implicaba un nuevo modo de encarar la teoría, el diseño y la construcción, y evaluar “(...) diferentes soluciones con carácter experimental para

seleccionar las líneas que orienten la política futura de industrialización de la vivienda” y resolver, como expresó Fernando Salinas con meridiana claridad, la contradicción fundamental entre “(...) la necesidad económica de producir masivamente elementos repetidos y la necesidad humana de dar expresión individual a la vivienda.”¹⁷ Pero de la puesta en práctica de los programas masivos no se obtuvo los resultados esperados, extendiéndose por todo el territorio nacional un número limitado de imágenes arquitectónicas en virtud del abuso de proyectos típicos. La visión de una industrialización abierta y flexible quedó reducida a la prefabricación, al estar supeditada a la instalación de unos pocos sistemas prefabricados; a la par, la dedicación de los proyectistas a manejar parámetros técnicos, la aplicación de normativas extensivas y la pérdida de la dimensión cultural de la vivienda fueron condicionando una merma en la calidad arquitectónica al tiempo que menguaban las alternativas de construcción tradicionales, lo que ya se avizora en la segunda mitad de los años sesenta. Algunas voces llaman tempranamente la atención sobre ello y, aunque no se refieren solo a la vivienda, destacan las diferencias entre las gran-

14 “Resoluciones finales del Congreso”, en: *Arquitectura-Cuba* 331. La Habana: enero-marzo de 1964, pp. 24-26; y Fernando Salinas. “La arquitectura revolucionaria del Tercer Mundo”, en: *Ensayos sobre arquitectura e ideología en Cuba revolucionaria*, *Arquitectura* 2, serie 4. La Habana: Universidad de La Habana, mayo de 1970, pp. 111-114.

15 *Congreso de los constructores. Memoria y resolución general*. La Habana: Dirección de Divulgación del Ministerio de la Construcción, 1964.

16 “Primer Seminario Nacional de Vivienda”, en: *Arquitectura-Cuba* 333. La Habana, julio de 1965, pp. 38-56.

17 Fernando Salinas. “La industrialización de la vivienda; una proposición”, en: *Arquitectura-Cuba* 336. La Habana, 1996, pp. 23-39.

des obras especiales y la poca jerarquía otorgada a la arquitectura masiva.¹⁸

El Seminario de Vivienda ya citado abriría un espacio para evaluar propuestas y acciones prácticas. Pero en este evento —como en otros que se van sucediendo, sobre todo en la década de los años setenta—, las evaluaciones se centran, por lo general, en el balance de los logros y su comparación con la etapa prerrevolucionaria. Más que la justa valoración de lo que se realizaba, primaron los términos del “deber ser”, la aspiración a transformar el ambiente en todas las escalas del diseño, sustento teórico de la utopía posible.¹⁹ Las imprescindibles polémicas ante las nuevas experiencias no tuvieron la continuidad necesaria, pues la crítica no creció al ritmo del incremento de la construcción masiva y de la reducción rela-

tiva de las obras caracterizadas por la voluntad de búsquedas innovadoras.

Un análisis de los temas tratados en las décadas de los años sesenta y setenta muestra dos aspectos esenciales: el significado social de las medidas, leyes y planes encaminados a mejorar la situación de la vivienda en el país,²⁰ y la amplia complejidad de situaciones relacionadas con el planeamiento, desde las políticas y valoraciones generales,²¹ hasta las más específicas en relación con fenómenos, procesos, normas de diseño y construcción de viviendas, y el papel otorgado a la industrialización de las unidades habitacionales.²²

De las décadas de los años setenta a los ochenta

Entre los aspectos positivos de estos años se encuentra la labor social vincu-

-
- 18 Roberto Segre. “Notas para un debate arquitectónico”, en: *Boletín de la Escuela de Arquitectura* 3. La Habana, 1965, pp. 7-19; Mario Coyula. “La arquitectura en Cuba revolucionaria: balance de cinco años”, pp. 38-48; y José Antonio Portuondo. “Por una arquitectura cubana y socialista”, en: *Arquitectura-Cuba* 336. La Habana, 1996, pp. 1-2 y 5-6.
- 19 Ese carácter se aprecia en: Roberto Segre. *Diez años de arquitectura en Cuba revolucionaria*. La Habana: Ed. Unión, 1970; y “La arquitectura cubana en diez años de Revolución” (Encuesta a Mario Coyula, Emilio Escobar, Fernando Salinas, Roberto Segre y otros), en: *Casa de las Américas* 60. La Habana, mayo-junio de 1970, pp. 117-125, y en muchos artículos de la revista *Arquitectura-Cuba* de esa época.
- 20 Ver, por ejemplo, José F. Carneado. “El problema de la vivienda y la ley de reforma urbana”, en: *Cuba Socialista* 2. La Habana, octubre de 1962, pp. 10-30; Alberto Arrinda. “El problema de la vivienda en Cuba”, en: *Cuba Socialista* 40. La Habana, diciembre de 1964, pp. 11-21; Dirección Central de Estadísticas. Departamento de Demografía. *La situación de la vivienda en Cuba en 1970 y su evolución perspectiva*. La Habana, 1976; y José M. Fernández. *La vivienda en Cuba*. La Habana, 1976.
- 21 Se pueden citar, por ejemplo, Joaquín Gómez Trueba y Eusebio Azcue. “Estudio de la red de pueblos”, en: *Arquitectura-Cuba* 337. La Habana, 1967, pp. 20-22; Instituto de Planificación Física. *Planificación y ordenación de los asentamientos humanos desde el punto de vista de la calidad del medio ambiente*. La Habana: Ed. CENTSCO, 1971.
- 22 Ver, entre otros, Colectivo de autores. *Experiencias sobre prefabricación en Cuba. Viviendas urbanas*. La Habana: Ministerio de la Construcción, 1964; Adolfo González. “Gran Panel, su tecnología y ejecución”, en: *Cuba construye* 2. La Habana, 1967, pp. 55-63; Osmundo Machado. “La vivienda y la industrialización de la construcción”, en: *Constructores* 1. La Habana, 1972, pp. 35-37; Antonio Quintana y Alberto Rodríguez. “Edificio multifamiliar, multiplanta experimental”, en: *Cuba construye* 3-4. La Habana, 1967, pp. 18-32.

lada a los asentamientos humanos: la constitución del Grupo de Comunidades propicia, por primera vez en el país, un trabajo científico que vincula a arquitectos y urbanistas a la labor de sociólogos y trabajadores sociales, quienes realizaron importantes investigaciones sobre modos, formas de vida y necesidades de los habitantes. Junto a estos intentos, el debate sobre el carácter, tamaño y ubicación de las comunidades rurales, constituyó un tema bastante recurrente.²³

En la década de los años setenta, sobresalen dos procesos. La meta no alcanzada de construir 100 mil viviendas anuales con el empleo de los sistemas de prefabricación subrayó la gran diferencia entre la demanda y las posibilidades de contar con unidades habitacionales para ir la compensando, ello promovió ampliar los mecanismos para su producción: con parte de la población se organizan Microbrigadas y se levantan conjuntos habitacionales mediante tecnologías mixtas (elementos prefabricados y componentes construidos in situ de modo tradicional). Es la oportunidad en que se considera Alamar como paradigma de la nueva urbanización cubana, tanto que se difunde reiteradamente en los medios masivos.²⁴

El otro fenómeno es el inicio de acciones de rehabilitación, con operaciones urbanas –aunque parciales– en la ciudad consolidada: las intervenciones en dos áreas centrales de la capital del país, en el barrio de Cayo Hueso y en la Esquina de Tejas, consistieron en sustituir la arquitectura existente –viviendas tradicionales con pared medianera de dos plantas–, por edificios con elementos prefabricados de 5, 12, 18 y 21 plantas. Proyectos elaborados a finales de la década de los años sesenta, pero emprendidos en los años setenta, rompen con las características de la morfotología del lugar, para ser sustituida por estructuras con una dudosa calidad de diseño. No obstante, se consideraron ejemplos de transformación de áreas deterioradas y obsoletas por una nueva arquitectura de la vivienda con mejores condiciones de habitabilidad. Estos proyectos estuvieron vinculados a una voluntad de mejorar la imagen de la ciudad con algunas intervenciones de diseño gráfico a escala urbana, que intentaron reanimar puntos significativos de la ciudad.²⁵ Precisamente, el VII Seminario Nacional de Arquitectura y Urbanismo, de 1977, resalta por el peso que otorgó a los procesos de rehabilitación urbana. Frente al predominio de los programas de

23 Nisia Agüero. *La urbanización rural en Cuba*. La Habana: Grupo de Desarrollo de Comunidades, 1977; Mario Escalona y Nisia Agüero. “Participación de la comunidad en la tecnología de los asentamientos humanos”, en: *Seminario ecotécnicas de asentamientos humanos en el trópico húmedo*. La Habana: CEPAL, noviembre de 1978.

24 Alberto Lahera. “Alamar: un futuro presente”, en: *Constructores* 9. La Habana, 1974, pp. 4-8; Minerva Salado. “Alamar a la vista”, en: *Cuba Internacional* 84. La Habana, agosto de 1976, pp. 28-39.

25 Manuel Benítez. “En marcha la remodelación del barrio de Cayo Hueso”, en: *Constructores* 2. La Habana, 1973, p. 44; Roberto Segre. “Cuatro caminos: recuperación cultural de una esquina urbana”, en: *La Gaceta de Cuba* 169. La Habana, julio de 1978, pp. 6-8.

construcción masiva en zonas de nuevo desarrollo y, por otro lado, la restauración de edificaciones de valor que se destinaban a funciones culturales o gastronómicas, la rehabilitación, así como el mantenimiento sistemático de la vivienda en las zonas tradicionales y de la propia ciudad, habían sido relegados; entonces comenzó a abrirse paso lentamente la intervención en el patrimonio urbano, aún cuando existían diferentes criterios sobre el modo de abordar esos procesos.²⁶

En este lapso, un momento importante de reflexión se produjo en torno a la Primera Conferencia Mundial del Hábitat, celebrada en Vancouver, Canadá, en 1976. En el evento nacional previo se realizó un balance del desarrollo de la vivienda en el país y de todos los asentamientos humanos,²⁷ reafirmando con claridad la responsabilidad del Estado en relación con la vivienda y se pasa revista a cómo se ha cumplido esa voluntad. En tal sentido, se considera que “el problema de los asentamientos humanos es primeramente político y solo subordinándose a criterios políticos, los criterios técnicos tendrán validez.”²⁸ Tanto la ponencia central de Cuba, como otras presentaciones, partieron de ese presupuesto; en definitiva, todavía en Vancouver se defiende, a escala internacional, la responsabilidad

del Estado, que en su papel benefactor debía contribuir a solucionar las necesidades de la población en términos de habitación. La posición de Cuba coincide con las recomendaciones de esta Conferencia acerca de las políticas nacionales de desarrollo de los asentamientos humanos en relación con las estrategias globales económicas y sociales, sobre la planificación articulada de los asentamientos y del medioambiente con el planeamiento económico, desde la escala regional hasta la local, y lo indispensable de la participación popular, en función del mejoramiento y la equidad de las condiciones de vida de todos los sectores de la población.

La mayoría de los trabajos divulgados y ponencias en encuentros profesionales, y otros materiales que ven la luz en publicaciones de diverso tipo durante ese período, persisten en ese pensamiento del “deber ser”; limitado en su posibilidad de concreción por la distancia con la práctica constructiva, sustentada en políticas que soslayaron el papel sociocultural de la arquitectura y sus relaciones con los fundamentos sociales y técnico-económicos, más la apreciación unidimensional y con metas cuantitativas demasiado ambiciosas para las condiciones reales del país. También, la persistencia de muchos problemas, o el retraso en zanjar las limita-

26 DESA. VII Seminario Nacional de Arquitectura y Urbanismo. La Habana: CEDITEC, 1977.

27 Comité Cubano de Asentamientos Humanos. *Los asentamientos humanos en Cuba*. La Habana: Ed. de Ciencias Sociales, 1975; Varios autores. *La comunidad socialista cubana. Conferencia nacional de asentamientos humanos*. La Habana, junio; Sección Cubana de la FPAA. *Cuba; la vivienda, desarrollo urbano*. La Habana: Ed. CEDITEC, 1975.

28 Raúl Roa. “Palabras en la clausura de la Conferencia Nacional de Asentamientos Humanos, La Habana, 19 de junio de 1975”, en: *Arquitectura-Cuba* 345. La Habana, 1975, p. 32. Este número divulga los materiales elaborados por Cuba a la Conferencia de Vancouver.

ciones subjetivas para abrir el camino a la solución de las objetivas, tiene entre sus causas la ausencia de un ejercicio sistemático de la crítica, no promover la cultura arquitectónica y urbanística ni una visión teórica integral que aportaría definiciones rectoras en los procesos de conformación del ambiente edificado, en consonancia con los objetivos de construir una sociedad que aspira a concretar la utopía del mejoramiento humano.

El debate a partir de la década de los años ochenta: problemas, polémicas, propuestas

Al parecer fue necesario el impacto que produjo la cantidad de nuevos conjuntos habitacionales y urbanizaciones construidas en todo el país, para una amplia comprensión de insuficiencias y ahondar en sus causas y manifestaciones. La renovación de ideas es una obvia consecuencia que se observa a mediados de la década de los años ochenta. Desde 1975 se requiere superar carencias en la crítica artística y literaria como vía para perfeccionar la actividad creadora.²⁹ Pero la arquitectura hubo aún de esperar: el cambio de pen-

samiento en el ámbito internacional y factores internos prepararían el camino para subsiguientes valoraciones. El patrimonio arquitectónico y urbano provee otro impulso al examen crítico: la divulgación y recuperación de sus valores revelan la ausencia de los mismos en gran parte de la construcción del momento, y la necesidad de que ésta los expresara en correspondencia con su época.

En 1983 se funda la Unión Nacional de Arquitectos e Ingenieros de la Construcción de Cuba y, a pesar de que la arquitectura no logra autonomía dentro de ella, son promovidos talleres de ideas y convocatorias a concursos, ampliándose los intercambios profesionales donde la valoración crítica y nuevos criterios ocupan un lugar protagónico.³⁰

En las críticas se censura el bajo nivel del diseño y monotonía de los edificios en las nuevas urbanizaciones, los servicios incompletos y áreas exteriores, las deficiencias en la construcción y terminación, la poca adecuación a condiciones climáticas y formas de vida de sectores de la población, el débil tratamiento estético y, en añadidura, la pérdida de calidad ambiental por el dete-

29 s/a. "Sobre la cultura artística y literaria". Tesis y resoluciones del Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba, en: *Política cultural de la Revolución Cubana*. La Habana: Ed. de Ciencias Sociales, 1977, pp. 116-117.

30 Entre ellos, Congreso sobre remodelación de ciudades; mesa redonda "crítica arquitectónica" en IV Conferencia internacional de Ingeniería y Arquitectura; I Conferencia científica de conservación de monumentos; XI Seminario nacional de viviendas y urbanismo, 1984. Seminario internacional "La creación arquitectónica en los conjuntos habitacionales"; I Conferencia científica de planificación regional y urbana. Eclecticismo y tradición popular; II Conferencia científica de planificación regional y urbana, tendencias en la formación del arquitecto ENIAR'86, 1986. Conferencia internacional de viviendas y urbanismo, arte y arquitectura; Seminario internacional de climatología aplicada a la arquitectura, 1987, entre otros.

rioro del fondo construido, debido a la falta de mantenimiento y al crecimiento incontrolado de viviendas levantadas por la población con recursos propios; sin estar incluidas en el planeamiento urbano centralizado, se acepta entonces la potencialidad de esa vía y la conveniencia de integrarla a los planes de desarrollo con asesoría y control adecuados, para garantizar su calidad.³¹

En la escala de la planificación física, lo más significativo de los análisis fue reafirmar el estrecho vínculo que debía existir entre el planeamiento territorial y el del hábitat; plasmado con precisión por Sergio Baroni.³² Salieron a la luz las afectaciones socioeconómicas, demográficas y culturales provocadas por la inserción de modelos urbanos en zonas rurales; entre ellas, el despoblamiento y sobre todo el abandono de las montañas, al contar el campesinado

con otras opciones educacionales y laborales.³³ Un problema básico develado fue la insuficiente definición de los modelos de vida, limitando la eficacia de las soluciones a proporcionar por planificadores, urbanistas y arquitectos, cuya tarea de proyección de cara al futuro debió contar con bases científicas en lo social, político y económico. Se indicó lo impostergable de afrontar errores debidos a la aplicación de un planeamiento poco flexible para asimilar diferentes situaciones, siendo imprescindible el mayor conocimiento del territorio y una relación más estrecha entre escalas de planeamiento, directrices generales y proyectos de zonas, y el apoyo de las investigaciones sociales para caracterizar mejor cada sitio y promover una actuación integral que aúne profesionales, la dirección político-administrativa del territorio y la

31 Aspectos ampliamente debatidos en los seminarios de Vivienda y Urbanismo entre 1981 y 1987, en el I Congreso panamericano de la vivienda de 1988 (IV Congreso Iberoamericano de Urbanismo: Hábitat, planeamiento, participación, en: *Arquitectura y Urbanismo* 2, La Habana, 1989, pp. 92-93. Ver, además: Instituto de Planificación Física. *El problema de la vivienda en Cuba: algunas consideraciones para su solución*. La Habana, 1992; Dania González. "La vivienda: ¿resultados válidos?", en: *Arquitectura y Urbanismo* 1. La Habana, 1993, pp. 58-70; Óscar Hernández. "Marginalidad constructiva y profesional en la ejecución de viviendas por medios propios", en: *Arquitectura y Urbanismo* 3. La Habana, 1984, pp. 46-51. El XI Seminario Nacional de Vivienda y Urbanismo, La Habana, 1984, se dedicó especialmente al tema de la vivienda por esfuerzo propio. Ver también: Perla González. "La vivienda por esfuerzo propio: un componente de la ciudad, no un mal necesario". La Habana: I Congreso Panamericano de la Vivienda, 1988.

32 Sergio Baroni. "La vivienda y la planificación física", en: *Hacia una cultura del territorio*. La Habana: GDIC, 2003, pp. 39-45.

33 Ver Sergio Baroni. "Razones para una confianza", en: *Arquitectura y Urbanismo* X, 2. La Habana, 1989, p. 67; Ayán Díaz. "La vivienda rural y las nuevas formas de producción agrícola", en: *Arquitectura y Urbanismo* 1. La Habana, 1984, pp. 66-69; Dania González. "La vivienda en la montaña. Un nuevo enfoque", en: *Arquitectura y Urbanismo* 2. La Habana, 1989, pp. 8-15; "Hábitat rural: pasado, presente y futuro", en: *Arquitectura y Urbanismo* 2. La Habana, 1993, pp. 51-60; y "Un encuentro para el desarrollo de la planificación regional y urbana", en: *Arquitectura y Urbanismo* 2. La Habana, 1989, pp. 90-91.

población, y conciliar los diversos intereses en la discusión colectiva de los problemas y planes trazados.³⁴

Más el planeamiento dirigido a la reestructuración de las zonas ya urbanizadas, tradicionales y de nuevo desarrollo, demanda cambiar estrategias e instrumentos de análisis,³⁵ influyendo en otras escalas: intensificar los estudios de los valores y potencialidades de la ciudad, incrementar las acciones de mantenimiento y rehabilitación, eliminar sectores descalificados, hacer visible la adecuación de la ciudad tradicional a las exigencias actuales y lograr la continuidad con las zonas nuevas en cuanto a posibilidades de opción, calidad de espacios y valores culturales. Estos temas tuvieron una presencia significativa en diversos encuentros y en las páginas de la revista *Arquitectura y Urbanismo*.³⁶

nismo.³⁶

En el campo se imponía revitalizar los planes de desarrollo en áreas montañosas y otras con valor para la producción alimentaria, la reorganización de los asentamientos, el estudio de la tipología habitacional y los materiales y técnicas de construcción a emplear, la electrificación y el aprovechamiento de fuentes naturales de energía, estabilizar la población y solucionar los problemas migratorios,³⁷ por lo que se reevaluaron algunas de las primeras comunidades.³⁸

El tema de la vivienda es beneficiado con la participación de arquitectos de diferentes instituciones en los grupos municipales de proyecto, talleres integrales de los barrios, equipos especiales; deviene un mejor aprovechamiento de la capacidad de diseño y diversidad de soluciones, a la par que se logra un mayor vínculo con las necesidades de

-
- 34 Ver Sergio Baroni. "Territorio y modo de vida", en: *Planificación Física-Cuba 2*. La Habana, 1989, pp. 5-13. Varios artículos del mismo autor en: *Hacia una cultura*. Op. cit. También fueron ampliamente debatidos en el IV Congreso Iberoamericano de Urbanismo, Santiago de Cuba, 1990, y en otros convocados con posterioridad. Ver Eliana Cárdenas y Ángela Rojas. "La cultura urbanística: una cultura para la vida", en: *Ponencia presentada al IV Congreso*, 1990.
- 35 Ver Ángela Rojas. "Planeamiento, flexibilidad e identidad", en: *Arquitectura y Urbanismo 1*. La Habana, 1998, pp. 12-18.
- 36 Ver, entre muchos otros publicados en esos años: Ángela Rojas. "La remodelación de las zonas de vivienda. Apuntes para un método", en: *Arquitectura y Urbanismo 2*. La Habana, 1984, pp. 18-21; Eliana Cárdenas. "Cultura y remodelación urbana", en: *Arquitectura y Urbanismo 1*. La Habana, 1985, pp. 41-44; Mario Coyula. "Vivienda, renovación urbana y Poder Popular (I y II)", en: *Arquitectura y Urbanismo 2 y 3*. La Habana: ISPJAE, 1985, pp. 12-17 y 3-9; y "La reanimación urbanística en Ciudad de La Habana", en: *Arquitectura y Urbanismo 3*. La Habana, 1985, pp. 10-15; Lourdes Ortega. "Por una renovación integral", en: *Arquitectura y Urbanismo 1*. La Habana, 1986, pp. 15-21; Pedro Tejera y otros. "Propuesta y plan de actuación para la rehabilitación en Centro Habana", en: *Arquitectura y Urbanismo 2*. La Habana, 1989, pp. 42-47.
- 37 Estos aspectos fueron discutidos en la I y II Conferencias Científicas de Planificación Regional y Urbana, ya citadas. Asimismo, se reflejan en otros eventos y en publicaciones emitidos por el Instituto de Planificación Física. Sobre el tema de la participación popular, consultar, entre otros: Mario Coyula. "Ambiente, población y desarrollo en un mundo en urbanización", en: Varios autores. *¿Quiénes hacen ciudad?* La Habana, 1997, pp. 33-63.
- 38 Sergio García. "La primera comunidad rural entregada por la Revolución", en: *Planificación Física-Cuba 2*. La Habana, 2002, pp. 2-7.

los usuarios, el sitio y el proceso constructivo. De igual finalidad, los Talleres de Transformación Integral en algunos barrios habaneros –promovidos por el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital–, dirigidos a atender el mejoramiento de las estructuras físicas y de la calidad social de vida, a partir del trabajo de un grupo de especialistas y con la cooperación de la población, constituye un experimento que suscitó, desde finales de la década de los años ochenta, nuevos modos de afrontar los problemas urbanos; no obstante, los alcances en la práctica no han podido apreciarse por las limitaciones económicas y porque aún falta interiorizar en todos las potencialidades existentes en esas nuevas ideas.³⁹ Asimismo, la aparición del Programa del Arquitecto de la Comunidad, originado en la ONG Hábitat-Cuba, representó un paso positivo. Ello implicó respuestas nuevas, con resultados de diferentes calidades de diseño, pero con el saldo notable de la confrontación de alternativas y una relativa descentralización de la actividad proyectual, más eficaz que la excesiva concentración en las empresas de proyecto.

La mayor intervención en la ciudad tradicional, con diseños específicos en

cada caso, llevó al rechazo casi total de los sistemas prefabricados y proyectos típicos, a los que se responsabilizó por la pobreza urbanística y arquitectónica. Para liquidar esa insuficiencia y mantener la vía de las construcciones masivas, se propuso efectuar cambios tecnológicos en la producción de componentes prefabricados dentro de una concepción más abierta, la combinación de técnicas industrializadas y tradicionales con proyectos típicos flexibles; aprovechar capacidades instaladas y el desarrollo diversificado de los materiales de construcción;⁴⁰ pero debe proseguir el análisis de los factores que llevaron a reducir el propósito de industrializar la construcción al ámbito más estrecho de prefabricación.

Paralelamente, el mayor interés sobre los estudios climatológicos y de confort ambiental, y las tecnologías y materiales de construcción alternativa, capaces de aprovechar el desarrollo local y de generar menor gasto energético, continúan las búsquedas planteadas en la década de los años sesenta, y postergadas ante la primacía de la idea de progreso que emanaba de la prefabricación, ahora enlazadas al concepto de

39 Ver Mario Coyula; Rosa Oliveras y Miguel Coyula. *Hacia un nuevo tipo de comunidad en La Habana: los talleres de transformación integral del barrio*. La Habana: GDIC, 1998. Una valoración reciente se encuentra en: Mario Coyula. "Los talleres de transformación integral del barrio en La Habana: una experiencia de planeamiento alternativo a nivel de base, en identidad en el ambiente construido cubano", en: *Informe de investigación*. La Habana: ISPJAE, 2007.

40 Eliana Cárdenas y Ángela Rojas. "Cultura y tecnología", en: *Ponencia presentada en la VI Conferencia Internacional de Arquitectura e Ingeniería*. La Habana, noviembre de 1989. Ver Óscar Hernández. "La construcción industrializada y la renovación urbana", en: *Arquitectura y Urbanismo* 1. La Habana, 1985, pp. 52-59.

41 *Arquitectura y Urbanismo* incluyó varios trabajos sobre los problemas climáticos y ecológicos en el volumen VII, 3, de 1986 y el volumen XII, 2, de 1991, a las áreas verdes y temas de ecología. El número 2-3, de 1994, se destina al tema de las tecnologías alternativas. Ver Dania González. "Ahorro de energía en las soluciones en la vivienda", en: *Arquitectura y Urbanismo* 1. La Habana, 1998, pp. 30-40.

sustentabilidad.⁴¹ Aunque falta por definir una concepción que integre las variantes tecnológicas disponibles, de manera que coadyuve a establecer las bases de una arquitectura más adecuada al contexto físico. El debate y los estudios acerca del bioclimatismo y su adecuación al medio han ido dando algunos frutos en la práctica con la búsqueda de soluciones alternativas. Sin embargo, programas como el de viviendas de “bajo costo”, articulado en respuesta a las limitaciones económicas de principios de la década de los años noventa, solo representan –en muchos de los proyectos ejecutados– ahorro de materiales en el proceso constructivo; su uso genera un notable gasto energético por no ser apropiadas al clima –calurosas y oscu-

ras–; el diseño de la mayoría es de baja calidad y se corre el riesgo de “ruralizar” la ciudad.⁴² La búsqueda de alternativas con un grado conveniente de sustentabilidad, con impactos mínimos en lo ambiental, social y cultural, abrió espacios de discusión acordes con las dimensiones de su significado para Cuba, en la medida en que fue creciendo la conciencia de lo impostergable de hallar soluciones adecuadas para el presente y no comprometer el futuro.⁴³

Junto al debate acerca de las carencias en la calidad estética, se propone ahondar en torno a la expresión de valores de identidad en la vivienda, como respuesta apropiada a las formas de vida, a expectativas sociales y culturales de la población, a condiciones climáticas y paisajísticas, a los recursos y mate-

42 Dania González. “Reflexiones sobre el bajo consumo”, en: *Arquitectura y Urbanismo* 2. La Habana, 1993, p. 80; José María Lozano. “Entre el bajo consumo y la industrialización de la arquitectura de la vivienda”, en: *Arquitectura y Urbanismo* 2-3. La Habana, 1994, pp. 86-90.

43 Mario Coyula. “El veril entre dos siglos. Tradición e innovación para un desarrollo sustentable”, en: *Arquitectura y Urbanismo* 3. La Habana, 1993, pp. 59-64, y del mismo autor: “Ambiente urbano y participación en un socialismo sustentable”, en: *Temas* 9. La Habana, enero-marzo de 1997, pp. 54-62. Además, Graciela Gómez y Mario Paneque. “Asentamientos humanos sobre bases ecológicas” XIX, 2. La Habana, 1998, pp. 30-33. Dania González. “Asentamientos sustentables en Cuba. Experiencias y perspectivas”, en: *Arquitectura y Urbanismo* 4. La Habana, 1998, pp. 55-60. Aspectos relacionados con la sustentabilidad se trataron en el “Curso-taller internacional sobre la conservación y salvaguardia integral de ciudades y centros históricos en el contexto del desarrollo humano sostenible”. La Habana: CENCREM, septiembre de 1996; en el “III Encuentro ciudad para todos, grupo para el desarrollo integral de la capital”. La Habana, mayo de 1997; y en la “Conferencia internacional ecomateriales y hábitat sostenible”. La Habana, noviembre de 1998.

44 Tema presente en eventos relacionados con estudios históricos y la conservación del patrimonio y en ponencias presentadas en la “III Conferencia científica de arte de 1984 (ISA)”; en la “Creación arquitectónica en los conjuntos de viviendas”; en la “Conferencia internacional arte y arquitectura de 1987 (UNAIACC)”; en los debates sobre arquitectura en las bienales de La Habana, en la Bienal del Caribe, Santiago de Cuba, en 1992; en los salones de arquitectura promovidos por la UNAIACC, entre otras. Ver Roberto Segre. “En el laberinto de la identidad”, en: *Arquitectura y Urbanismo* 1. La Habana, 1992, pp. 9-16; Eliana Cárdenas. “Para continuar la polémica”, en: *Arquitectura y Urbanismo* 1. La Habana, 1988, pp. 77-80; “Identidad cultural en el ambiente construido cubano”, en: *Arquitectura y Urbanismo* 3. La Habana, 1992, pp. 21-28; “Identidad: valores culturales, uso y significado”, en: *Arquitectura y Urbanismo* 2. La Habana, 1993, pp. 61-66; *En la búsqueda de una arquitectura nacional*, La Habana: Ed. Letras Cubanas, 1991; Alicia García. “La casa tradicional cubana”, en: *Arquitectura y Urbanismo* 3. La Habana, pp. 32-38.

riales de construcción disponibles y a una explotación apropiada.⁴⁴ En particular, el conocimiento de la dimensión sociocultural de la vivienda ha conducido, en los últimos años, a tratar de profundizar en este aspecto por lo general poco valorado en los programas de diseño y construcción.⁴⁵

A la sazón, criterios formulados en los eventos ganan espacios en las revistas especializadas de arquitectura y urbanismo, repercutiendo en otras publicaciones culturales cubanas y en la prensa de otros países.⁴⁶ El eco de la polémica acrecienta la comprensión acerca de muchas falencias y fomenta ciertos cambios en la política del sector constructivo: renovación de algunas estructuras, reactivación del movimiento de microbrigadas, descentralización de la actividad proyectual, creación de grupos para proyectos especiales, mayor atención a la superación profesional, impulso a planes y proyectos experimentales, y a investigaciones sobre cuestiones que debían hallar nuevos caminos.

En las polémicas de estos años, se mostraron tanto posiciones dispares como manifestaciones de consenso. Han debido revisarse varias de las soluciones concebidas antes del período especial para ser aplicadas a problemas posteriormente examinados, y a otros

que se han generado por la coyuntura actual del país. En realidad, puede considerarse que el debate apenas ha comenzado, dados los incontables criterios por dilucidar y lo imprescindible de ser afín a las nuevas experiencias. Se enfatiza en los concursos para los proyectos más importantes y crece la preocupación acerca del papel de las entidades de planeamiento, proyecto y construcción, y sobre la protección de la labor de los arquitectos; también es reconocida la necesidad de flexibilizar los modos instituidos del trabajo profesional, y de la participación de especialistas idóneos en decisiones que atañen a la calidad futura del hábitat y a la totalidad del ambiente construido.⁴⁷

Cercanos al fin de una década y al inicio de un siglo

Las privaciones impuestas por el período especial limitaron la actividad constructiva en rubros de vital importancia para dar respuesta a las carencias sociales y al desarrollo de algunas ramas productivas. Sin embargo, ese imprevisto histórico debe servir para continuar reflexionando y buscar apoyo en la tradición, en otras experiencias y en conceptos más flexibles; pensar en términos más austeros y en la necesidad de buscar soluciones sustentables.

45 Ver Fernando Salinas. "La cultura de la vivienda cubana", en: *Arquitectura y Urbanismo* 3. La Habana, 2002, pp. 44-51.

46 Se destaca, en este sentido, la sección *Ámbito Tres* del periódico mexicano *Excelsior*, donde aparecen entre 1985 y 1993 varios artículos de arquitectos cubanos.

47 Estos temas se plantearon enfáticamente en el Congreso de la Unión Nacional de Arquitectos e Ingenieros de la Construcción de Cuba, celebrado en Santiago de Cuba en 1995, y en encuentros promovidos por la Sociedad de Arquitectura de esa organización en 1996, 1997 y 1998, que han tenido relación con esos contenidos.

Debe esperarse que cuando se produzca una efectiva recuperación no se olviden las lecciones aprendidas y las aún pendientes.

El carácter de las acciones para la conformación y cambios del ambiente construido, sus íntimas vinculaciones con la política económica y social, condicionan que las soluciones técnicas deban ir acompañadas de definiciones en términos políticos de actuación; por tanto, la comprensión de estas interrelaciones y el respeto a las respuestas derivadas de los estudios científicos correspondientes para cada caso, son imprescindibles; así como la concientización de lo necesario del debate sistemático, y enriquecedor, para lograr las propuestas más adecuadas en la situación actual y establecer las bases para el futuro.

Ya ha transcurrido algo más de dos décadas del comienzo de estos debates. Las condiciones del período especial no facilitaron llevar a la acción algunas iniciativas interesantes. Entre finales de la década de los años ochenta e inicios de los noventa, el conjunto de viviendas "Las arboledas" y la "Villa Panamericana", en la capital del país, representan dos de las últimas realizaciones con cierta dimensión en el campo de la vivienda social. El primero —concebido sobre la base de criterios de reciclaje de aguas, uso de materiales tradicionales, aprovechamiento de la vegetación exis-

tente—, encarna un esfuerzo digno de lo que puede hacerse en el campo de la vivienda. En el segundo caso, la recuperación de la cuadrícula tradicional es un salto cualitativo en comparación con urbanizaciones anteriores, más que la "actualización" superficial de los edificios con elementos de origen posmoderno. La bondad de la cuadrícula permite una coherencia de variedad dentro de la unidad, de modo que se soslayan hasta las soluciones formales menos logradas; aunque no han sido repetidas experiencias similares.

En el rubro de la rehabilitación de la vivienda, la situación desfavorable en que se encuentra el fondo construido, condujo a buscar vías de ampliación de los actores reales y una participación de la población también en términos económicos. Pero ello será viable con la activación de la economía urbana, un costo razonable de los materiales de construcción y su disponibilidad. Sin embargo, resulta evidente el cambio de pensamiento en relación con el hábitat y la búsqueda de soluciones por algunos investigadores, instituciones y organizaciones no gubernamentales, que han sometido a análisis crítico todo lo concerniente a los procesos de gestión, proyección, construcción y participación de la población en la conformación de su ambiente de vida, y se acercan a las posiciones más recientes de requeri-

48 Graciela Gómez y Mario Paneque. "Asentamientos humanos sobre bases ecológicas", en: *Arquitectura y Urbanismo* 2. La Habana, pp. 30-33; Dania González. "Asentamientos sustentables en Cuba. Experiencias y perspectivas", en: *Arquitectura y Urbanismo* 4. La Habana, 1998, pp. 55-60; Mario Coyula. "El veril entre dos siglos. Tradición e innovación para un desarrollo sustentable", en: *Arquitectura y Urbanismo* 3. La Habana, 1993, pp. 59-64.

mientos orientados a efectos vinculados al concepto de desarrollo sustentable.⁴⁸

Para continuar el debate

Debates recientes ponen al descubierto serios problemas cuya solución efectiva aún sigue pendiente. Ellos han tenido como escenarios los Seminario-Talleres organizados por el Instituto Nacional de la Vivienda, los Talleres “La Habana no espera” y otros encuentros organizados por el Comité Técnico Nacional de Vivienda y Urbanismo de la Unión Nacional de Arquitectos e Ingenieros de la Construcción de Cuba (UNAICC); añadiéndose varios eventos realizados asimismo durante el último lustro, entre los que trasciende el VI Congreso de la Unión de Escritores y Artistas de Cuba por la aguda polémica en la Comisión Cultura, Ciudad y Arquitectura. De otra parte, los análisis efectuados en los Seminarios de la Maestría en Vivienda de la Facultad de Arquitectura del Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría –que incorpora a profesionales de todo el país– y los resultados de las tesis presentadas, así como diversas investigaciones llevadas a cabo en ámbitos universitarios y en otros centros,⁴⁹ contribuyen a la elaboración de diagnósticos con argumentos científicos.

Una de las contingencias más impactantes es el grave estado técnico de un considerable número de edificaciones, motivo de derrumbes –con la consiguiente pérdida del fondo habitacional. A ese deterioro físico se une el ambiental y social, generando condiciones de precariedad y pobreza urbana, que indistintamente se manifiestan tanto en las áreas urbanas tradicionales de mayor densidad y en los pueblos, como en varias zonas de nuevo desarrollo y en áreas periféricas de viviendas informales, afectadas ambas por insuficiencia o carencia de servicios. Los últimos eventos meteorológicos mostraron de modo dramático ese deterioro y la vulnerabilidad a que están expuestas las construcciones cubanas, con las afectaciones socioeconómicas que ello implica, teniendo en cuenta que más allá de los fuertes vientos, el no respeto a normas, la mala calidad de las construcciones y el desgaste de las mismas, ocasionaron el colapso de las estructuras físicas. Igualmente son de considerar los riesgos que se vislumbran con el cambio climático, que deben implicar la puesta en marcha de estrategias que enfrenten las afectaciones a causa de la elevación del nivel del mar en los cuantiosos asentamientos cercanos a las costas, dada la conformación larga y estre-

49 Se han realizado importantes investigaciones sobre la vivienda en todo el país como resultado de la formación posgraduada; entre ellas, las tesis para obtención del grado de doctor en Ciencias Técnicas realizadas por Andrés Olivera. “Bases metodológicas para la organización de las tareas de conservación de viviendas”. La Habana: ISPJAE, 1988; Dania González. *Economía y calidad en la vivienda. Un enfoque cubano*. La Habana: Ed. Científico-Técnica, 1997, (defendió su tesis en 1994); y “Aprovechamiento del suelo y ambiente interior como variables contrapuestas para la sustentabilidad de la vivienda urbana”. La Habana: ISPJAE, 2007, (doctorado en Ciencias); y Marta Garcilaso. “Recomendaciones para el desarrollo sistémico de la política de vivienda en Cuba”. La Habana: ISPJAE, 2009.

cha del territorio cubano.⁵⁰

La determinación por parte del Estado cubano de otorgarle mayor atención al problema de la vivienda, ha generado medidas en los últimos tiempos que a veces son resultado de la gran presión derivada de la situación actual en este campo –con agudas repercusiones en términos socioeconómicos, políticos, demográficos–, legalizándose construcciones habitacionales sin que tengan las condiciones más adecuadas, se ha propuesto convertir en viviendas edificaciones de servicios que no son propicias para ello, etcétera. Sin dudas, entre las carencias más significativas está la de no contar con una política habitacional integral basada en el análisis de los problemas estructurales, organizativos, económicos, y de carácter sociocultural, que eviten decisiones coyunturales no adecuadas y permitan elaborar estrategias coherentes a diferentes plazos de ejecución. Otra ausencia se refiere a las indefiniciones en cuanto a modelos de formas de vida considerando diferencias territoriales, y cómo éstas pueden condicionar los programas y proyectos habitacionales.

Muchos de los conjuntos habitacionales realizados durante casi cinco décadas, caracterizados por una producción masiva uniforme, no se integraron al tejido urbano, ni han contribuido a superar algunos problemas sociales vinculados a la vivienda y crearon otros de orden económico, cultural y migra-

torio; la escasez y mala administración de recursos propició soluciones de baja calidad constructiva y social, con viviendas baratas en la etapa de construcción, pero caras a largo plazo por el rápido deterioro y por las condiciones de explotación. De otro lado, la vivienda por esfuerzo propio presenta hoy niveles muy diversos que afectan el orden y la calidad de la imagen urbana: desde las que se construyen o se remodelan disponiendo de recursos suficientes hasta las soluciones hijas de la precariedad, no están contando con una real asistencia profesional en cuanto a diseño. Por tanto, es imprescindible que la labor de los Talleres Integrales de Barrios y la de los Arquitectos de la Comunidad, recupere los propósitos para los que fueron concebidos, de modo que su actuación creativa contribuya a mejorar la calidad del hábitat y a constituir el soporte para una participación activa y coherente de la población en las soluciones a sus problemas habitacionales, aprovechando las potencialidades brindadas por las organizaciones de masa existentes en el país. Estas prácticas deben estar acompañadas de la recuperación de la actividad de trabajo social, fundamentada en términos científicos junto al desarrollo de programas integrales de divulgación sobre cultura urbana y arquitectónica que favorezcan el mejoramiento del hábitat.

Es conocido que el estado del hábitat influye y no deja de originar varios

50 Documento resumen de los Talleres-seminarios I, II, III y IV sobre Políticas de Viviendas y Asentamientos Humanos, Instituto Nacional de la Vivienda. La Habana, 2004; Documentos resúmenes de los talleres “La Habana no espera” La Habana: UNAICC, 2002-2008; Documento presentado por la “Comisión cultura, ciudad y arquitectura” al Consejo Nacional de la UNEAC, febrero de 2009.

fenómenos sociales: conflictos familiares y generacionales, alto índice de divorcios, significativa disminución de la fecundidad, insuficiente asimilación escolar, conductas predelictivas. Apreciando lo que la vivienda representa para la población, su capacidad para contribuir a la consolidación de la familia y de la sociedad; su valor no solo físico sino cultural y simbólico; y su contribución en la formación de la personalidad del individuo según las cualidades del ambiente, se requiere con urgencia definir estrategias efectivas para comenzar a solucionar, con pasos seguros, la problemática actual. Sin dudas, un reto a la esperanza.

Bibliografía

- Agüero, Nisia
1977 *La urbanización rural en Cuba*. La Habana: Grupo de Desarrollo de Comunidades.
- Arrinda, Alberto
1964 "El problema de la vivienda en Cuba". *Cuba Socialista* 40. La Habana, diciembre.
- Ayán, Díaz
1984 "La vivienda rural y las nuevas formas de producción agrícola". *Arquitectura y Urbanismo* 1. La Habana.
- Baroni, Sergio
1989 "Razones para una confianza". *Arquitectura y Urbanismo* 2. La Habana.
_____"Territorio y modo de vida". *Planificación Física-Cuba* 2. La Habana, 1989.
_____"La vivienda y la planificación física". *Hacia una cultura del territorio*. La Habana: GDIC, 2003.
- Bay Sevilla, Luis
1924 *La vivienda del pobre*, Imprenta Montalvo, Cárdenas y Co. La Habana.
- Benítez, Manuel
1973 "En marcha la remodelación del barrio de Cayo Hueso". *Constructores* 2. La Habana.
- Cárdenas, Eliana
1985 "Cultura y remodelación urbana". *Arquitectura y Urbanismo* 1. La Habana.
_____"Identidad cultural en el ambiente construido cubano". *Arquitectura y Urbanismo* 3. La Habana, 1992.
_____*En la búsqueda de una arquitectura nacional*. La Habana: Ed. Letras Cubanas, 1991.
- Carneado, José F.
1962 "El problema de la vivienda y la ley de Reforma Urbana". *Cuba Socialista* 2. La Habana, octubre.
- Chailloux, Juan
1945 Síntesis histórica de la vivienda popular. Los horrores del solar habanero. La Habana: Ed. Montano.
- Colectivo de Autores
1964 *Experiencias sobre prefabricación en Cuba. Viviendas urbanas*. La Habana: Ministerio de la Construcción.
- Comité Cubano de Asentamientos Humanos
1976 *Los asentamientos humanos en Cuba*. La Habana: Ed. de Ciencias Sociales.
- Congreso de los Constructores
1964 Memoria y Resolución General, Dirección de Divulgación del Ministerio de la Construcción. La Habana.
- Coyula, Mario; Rosa Oliveras y Miguel Coyula
1998 Hacia un nuevo tipo de comunidad en La Habana: los talleres de transformación integral del barrio. La Habana: GDIC.
_____"Ambiente urbano y participación en un socialismo sustentable". *Temas* 9. La Habana, enero-marzo de 1997.
_____"Ambiente, población y desarrollo en un mundo en urbanización", en: Varios autores. *¿Quiénes hacen ciudad?* La Habana: GDIC, 1997.
_____"La arquitectura en Cuba revolucionaria: balance de cinco años". *Arquitectura-Cuba* 336. La Habana, 1966.
_____"Vivienda, renovación urbana y Poder Popular (I y II)". *Arquitectura y Urbanismo* 2 y 3. La Habana, 1985.

- D'Acosta, Hugo
 1964 "La investigación y el desarrollo técnico en las construcciones de Cuba después de la Revolución". *Arquitectura-Cuba* 332. La Habana, abril-junio.
- DESA
 1978 VII Seminario Nacional de Arquitectura y Urbanismo, 1977. La Habana: CEDITEC.
- Febles Valdés, Manuel
 1948 "El problema de la vivienda en Cuba". *Arquitectura* 177. La Habana, abril.
- Fernández, José M.
 1976 *La vivienda en Cuba*. La Habana: Ed. de Ciencias Sociales.
- García, Sergio
 2002 "La primera comunidad rural entregada por la Revolución". *Planificación Física-Cuba* 2. La Habana.
- Garcilaso, Marta
 2009 "Recomendaciones para el desarrollo sistémico de la política de vivienda en Cuba". La Habana: Tesis doctoral - ISPJAE.
- Gómez, Graciela y Mario Paneque
 1998 "Asentamientos humanos sobre bases ecológicas". *Arquitectura y Urbanismo* 2. La Habana.
- Gómez Trueba, Joaquín y Eusebio Azcue
 1967 "Estudio de la red de pueblos". *Arquitectura-Cuba* 337. La Habana.
- González, Adolfo
 1967 "Gran Panel, su tecnología y ejecución". *Cuba construye* 2. La Habana.
- González, Dania
 1998 "Ahorro de energía en las soluciones en la vivienda". *Arquitectura y Urbanismo* 1. La Habana.
 ——— "La vivienda en la montaña. Un nuevo enfoque". *Arquitectura y Urbanismo* 2. La Habana, 1989.
 ——— "La vivienda: ¿resultados válidos?" *Arquitectura y Urbanismo* 1. La Habana, 1993.
 ——— Economía y calidad en la vivienda. Un enfoque cubano. La Habana: Ed. Científico-Técnica, 1997.
- Hardoy, Jorge E. y Maruja Acosta
 1971 *Reforma urbana en Cuba revolucionaria*. Caracas: Ed. Síntesis.
- Hernández, Óscar
 1984 "Marginalidad constructiva y profesional en la ejecución de viviendas por medios propios". *Arquitectura y Urbanismo* 3. La Habana.
- Instituto de Planificación Física
 1992 El problema de la vivienda en Cuba: algunas consideraciones para su solución. La Habana.
 ——— Planificación y ordenación de los asentamientos humanos desde el punto de vista de la calidad del medio ambiente. La Habana: Ed. CENTSCO, 1971.
 "IV Congreso Iberoamericano de Urbanismo. Hábitat, planeamiento, participación". *Arquitectura y Urbanismo* 2. La Habana, 1989.
- Lahera, Alberto
 1974 "Alamar: un futuro presente". *Constructores* 9. La Habana.
- Machado, Osmundo
 1972 "La vivienda y la industrialización de la construcción". *Constructores* 1. La Habana.
- Martínez Inclán, Pedro
 1949 *Código de urbanismo. Carta de Atenas. Carta de La Habana*. La Habana: Imp. P. Fernández y Co.
 ——— *La Habana actual*. La Habana: Imp. P. Fernández y Co., 1925.
- Minerva, Salado
 1976 "Alamar a la vista". *Cuba Internacional* 84. La Habana, agosto de 1976.
- Navarrete, Horacio
 1948 "Primer Congreso Nacional de Arquitectura, sesiones y acuerdos". *Arquitectura* 183. La Habana, octubre.
- Portuondo, José Antonio
 1966 "Por una arquitectura cubana y socialista". *Arquitectura-Cuba* 336. La Habana.
- Prera, Humberto
 1943 "Crítica sobre las viviendas insalubres". *Arquitectura* 111. La Habana, mayo.
- Prieto Suárez, Alberto
 1946 "Contribución al estudio de las viviendas económicas". *Arquitectura* 151. La Habana, febrero.
 "Primer Seminario Nacional de Vivienda". *Arquitectura-Cuba* 333. La Habana, julio de 1965.
- Quintana, Antonio y Alberto Rodríguez
 1967 "Edificio multifamiliar, multiplanta experimental". *Cuba construye* 3-4. La Habana.

- "Resoluciones finales del I Congreso de los Constructores Cubanos". *Arquitectura-Cuba* 331, La Habana, enero-marzo 1964.
- Roa, Raúl
- 1976 "Palabras en la clausura de la Conferencia Nacional de Asentamientos Humanos, La Habana, 19 de junio de 1975". *Arquitectura-Cuba* 345. La Habana.
- Rojas, Ángela
- 1998 "Planeamiento, flexibilidad e identidad". *Arquitectura y Urbanismo* 1. La Habana.
- _____ "La remodelación de las zonas de vivienda. Apuntes para un método". *Arquitectura y Urbanismo* 2. La Habana, 1984.
- Salinas, Fernando
- 1970 "La arquitectura revolucionaria del Tercer Mundo", en: *Ensayos sobre arquitectura e ideología en Cuba revolucionaria*. *Arquitectura* 2, Serie 4. La Habana: Universidad de La Habana, mayo.
- _____ "La cultura de la vivienda cubana". *Arquitectura y Urbanismo* 3. La Habana, 2002.
- _____ "La industrialización de la vivienda; una proposición". *Arquitectura-Cuba* 336. La Habana, 1966.
- Sección Cubana de la FPAA
- 1975 *Cuba; la vivienda, desarrollo urbano*. La Habana: Ed. CEDITEC.
- Segre, Roberto
- 1965 "Notas para un debate arquitectónico" *Boletín de la Escuela de Arquitectura* 3. La Habana.
- _____ "En el laberinto de la identidad". *Arquitectura y Urbanismo* 1. La Habana, 1992.
- _____ Diez años de arquitectura en Cuba revolucionaria. La Habana: Ed. Unión, 1970.
- _____ *La vivienda en Cuba: República y Revolución*. La Habana: Ed. Departamento de Actividades Culturales, Universidad de La Habana, 1985.
- "Sobre la cultura artística y literaria". Tesis y resoluciones del Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba, 1975: política cultural de la Revolución Cubana. La Habana: Ed. de Ciencias Sociales, 1977.
- Tamayo, Diego
- 1904 *La vivienda en procomún*. La Habana: Imprenta La Moderna Poesía.
- Valladares, Ángel L.
- 1947 *Urbanismo y construcción*. La Habana: Imprenta P. Fernández y Co.
- Varios autores
- 1975 La Comunidad Socialista cubana. Conferencia nacional de asentamientos humanos. La Habana, junio.
- Vivas, Fruto
- 1966 "Hacia una arquitectura de masas". *Boletín de la Escuela de Arquitectura* 5-6. La Habana, septiembre.

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

María Mercedes Di Virgilio¹ y María Carla Rodríguez²

Un campo en el cual operó con fuerza la descentralización sectorial-administrativa en la década de los años los noventa fue el de los servicios universales, entre ellos, el sector vivienda. El puntapié inicial de estos procesos en el sector lo marcó la descentralización del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), en agosto de 1992. A partir de entonces, surgieron iniciativas que muestran como rasgo distintivo el desarrollo de un rol activo de parte de los ejecutivos provinciales en la definición de acciones e inversiones orientadas a la producción social del hábitat (en adelante PSH), reconociendo e involucrando la existencia de sus tramas socio-organizativas. A partir del análisis de iniciativas descentralizadas llevadas a cabo en las provincias de Córdoba, Mendoza y Buenos Aires, el artículo analiza el derrotero de las políticas descentralizadas orientadas al desarrollo del hábitat popular.

La reforma del Estado en América Latina, en general, y en Argentina, en particular, reconoce entre sus pilares a los procesos de descentralización de la política social. La secuencia de reformas descentralizadas se inicia, en Argentina, a finales de la década de los años setenta y se profundiza a partir de la segunda mitad de los años ochenta, sobre todo, en el decenio de los años noventa. Desde entonces, la descentralización ha repre-

sentado la estrategia predominante en materia de cambios en las políticas sociales y, por ende, un rasgo sobresaliente de las reformas institucionales que acompañaron la restitución del régimen político democrático y el desarrollo de una economía de mercado. Sin embargo, y a pesar del amplio consenso que sirvió de apoyo para el desarrollo de estos procesos, los resultados obtenidos en materia de descentralización han sido muy diversos. Por un

1 Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora CONICET y miembro del Área de Estudios Urbanos del Instituto Gino Germani (UBA). Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas y capítulos de libros referidos a políticas sociales en la ciudad, pobreza y hábitat popular.

2 Investigadora Conicet-IIGG-FSOC-UBA, trebol@datamarkets.com.ar

lado, las matrices institucionales sobre las cuales se generan los traspasos fueron heterogéneas.³ Por otro, los tipos de autoridad delegada en los diferentes contextos y los mecanismos a través de los cuales operó dicha delegación también parecen haber sido variados.

Un campo en el cual operó con fuerza la descentralización sectorial-administrativa en la década de los años noventa fue el de los servicios universales, entre ellos, el sector vivienda.⁴ El puntapié inicial de estos procesos en el sector lo marcó la descentralización del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), en agosto de 1992.⁵ El FONAVI había sido creado en 1972 como un fondo permanente de asignación específica para la construcción y el financiamiento de viviendas económicas, obras de infraestructura y equipamiento comunitario para los sectores de bajos ingresos.⁶ El traspaso de los recursos del FONAVI al Fondo de Coparticipación

Federal implicó una transferencia de recursos hacia las provincias por un total de 900 millones de pesos anuales (monto que en su momento representaba el 40% de los recursos del Ministerio de Salud y Acción Social).⁷ Este proceso modificó la dinámica intraburocrática de los organismos y contribuyó a definir una nueva institucionalidad.⁸

Originalmente, la operatoria se ejecutaba a través de un esquema de gestión altamente centralizado. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación dictaba las reglamentaciones, definía los programas a financiar y los criterios generales de selección de los beneficiarios, mientras que los organismos provinciales solo quedaban a cargo de la ejecución de dichos programas. De este modo, planteaba la existencia de una instancia central de planificación –la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda– e instancias operativas –Institutos Provinciales de

-
- 3 K. Ansolabehere. "Argentina... Provincias, instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de las políticas sociales". *Revista Mexicana de Sociología* 3. México: UNAM, 2003.
 - 4 F. Repetto y G. Alonso. *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.
 - 5 Cabe destacar que la ley que reglamentó la transferencia fue sancionada tres años después. De este modo, en abril de 1995, quedó institucionalizada la "provincialización" del recurso FONAVI a través del diseño organizacional que se expresó en el Sistema Federal de la Vivienda.
 - 6 Inicialmente la operatoria se financiaba con contribuciones de trabajadores y empleadores (desde 1992, a través de un porcentaje del impuesto a los combustibles). A través del otorgamiento de créditos hipotecarios se proponía, por un lado, incidir en la demanda por medio de subsidios que incrementaban su solvencia. Por el otro, influir sobre la oferta facilitando la realización de viviendas "llave en mano" por empresas privadas. Tomado de: B. Cuenya. "Descentralización y política de vivienda en Argentina". En: B. Cuenya y A. Falú (comps.) *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: CEA - Oficina de Publicaciones del CBC, 1997, p. 27.
 - 7 F. Repetto y F. Moro. "Capacidades institucionales y políticas sociales: reflexiones a partir del caso argentino". En: J. Bertranou; J. M. Palacio y G. Serrano (comps.) *En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2004.
 - 8 A. Catenazzi y M. M. Di Virgilio. "Habitar la ciudad: aportes para el diseño de instrumentos y la definición de una política urbana". En: L. Andrenacci (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento - Prometeo Libros, 2006.

Vivienda (IPVs)– en el nivel subnacional.⁹ Con la nueva normativa, la Secretaría de Vivienda pierde su función distribuidora y los Institutos de Vivienda quedan a cargo de la ejecución no solo de las acciones orientadas a la producción de vivienda sino también de la asignación de los recursos.¹⁰

Al finalizar la década de los años noventa, la composición de la inversión en las diferentes jurisdicciones mostraba estrategias diversificadas de asignación del recurso FONAVI. Algunas jurisdicciones, como por ejemplo Salta, invertían montos equivalentes en la construcción de vivienda y en créditos,

y también destinaban fondos a la construcción de infraestructura y equipamiento. Tierra del Fuego, por su parte, asignaba un monto considerable al sistema de créditos. Santiago del Estero, en cambio, invertía la totalidad de los recursos en la construcción de vivienda básica. Otras jurisdicciones priorizaban la inversión en vivienda y parte en créditos. En este contexto, los IPVs desarrollaron distintas operatorias con diferentes niveles de subsidio y destinadas a distintos segmentos de la demanda. En la siguiente tabla pueden observarse las características de los tipos de operatoria desarrollados.¹¹

Tabla 1
Tipos de operatorias financiadas con fondos provinciales y sus características, 1998

Operatoria	Características generales	Distribución del % de la viviendas	Costos promedio por vivienda, en dólares	Ingresos mínimos requeridos, en dólares	Plazos de amortización	Tasa de interés
Demanda libre	Financiamiento total	38,2	18.856	470	hasta 300 cuotas	3%
Cofinanciadas	El destinatario aporta entre el 20% y el 30%	27,9	21.000	760	hasta 240 cuotas	6%
Descentralizadas	Los gobiernos locales ejecutan las obras y aportan el terreno	33,9	14.266	260	300 cuotas	sin interés

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

- 9 Los IPVs estaban a cargo de las acciones relacionadas con el medio de inserción de las obras: identificación de tierras disponibles para la localización de las viviendas, la elección de su tipología, la licitación para su construcción y la adjudicación a la población demandante.
- 10 También quedaron a cargo de la recuperación de los créditos otorgados, según F. Repetto y F. Moro. *Op. cit.*
- 11 A. Catenazzi y M. M. Di Virgilio. "Ingreso ciudadano y condiciones urbanas: aportes para una estrategia de política social del Gobierno nacional". Buenos Aires: SIEMPRO - Secretaría de Tercera Edad y Acción Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Mimeo, 2001.

Hacia el surgimiento de nuevos lineamientos en política habitacional

Si bien las operatorias de producción de viviendas “llave en mano” continuaron dominando la producción habitacional, la articulación de los recursos FONAVI con recursos municipales (básicamente vinculados a la provisión de tierras) y el desarrollo de operatorias cofinanciadas, orientó parcialmente su utilización hacia sectores sociales de menores ingresos. De hecho, las operatorias implementadas desde el nivel municipal representaban, a finales de la década, un tercio de las soluciones habitacionales, demostrando cierta capacidad de los municipios en alcanzar a dicha población (tabla 1). Asimismo, se inició una incipiente diversificación de los lineamientos de políticas habitacionales dirigidas a los grupos de menores ingresos, siendo las más significativas las políticas ex

post orientadas a la regularización dominial.¹² Comienzan a desarrollarse también acciones públicas focalizadas en la atención de las necesidades habitacionales de la población de menores recursos. Si bien estas iniciativas no tuvieron un impacto significativo en términos cuantitativos –por el reducido volumen de fondos disponibles en relación con las necesidades sociales a atender–, tuvieron capacidad para instalar en el debate de las políticas habitacionales las cuestiones vinculadas con los déficits cualitativos de las soluciones habitacionales orientadas a los sectores populares, su (re)consideración con sujeto activo de las políticas y la “puesta en valor” de su contribución en la superación de las actuales condiciones deficitarias, colocando la mirada sobre el rol del sector público como corresponsable en la gestión y ejecución de proyectos y programas habitacionales.¹³

12 H. Herzer y otros. “Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Análisis comparativo de dos estudios de caso”. En: *Informe final, proyecto UBACyT CS032, programación 1995-1997*. Buenos Aires: Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, mimeo, 1998. / A. Catenazzi y M. M. Di Virgilio, 2006. *Op. cit.*

13 M. C. Rodríguez y M. M. Di Virgilio. *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio espacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Coedición Área de Estudios Urbanos - IIGG - Grupo Argentino de Producción Social del Hábitat - HIC AL, 2007.

Cabe mencionar también la emergencia de fondos provinciales de vivienda. Uno de los programas en torno al cual se estructuró esta política en la provincia de Buenos Aires fue el Programa Solidaridad. Este Programa se ejecutó tanto de manera centralizada como descentralizada, a través de los municipios o entidades intermedias. En el caso de las acciones descentralizadas, los municipios u organizaciones sociales debían ser propietarios del terreno y debían hacerse cargo de relevar a la población potencialmente beneficiaria. La composición de las entidades intermedias que intervenían en esta operatoria era variada, destacándose las organizaciones sindicales SUTEBA, UPCN, UOCRA, CARITAS y cooperativas. El Instituto Provincial de Vivienda (IPV) brindaba asistencia financiera y técnica a municipios y entidades intermedias y, en caso de que lo requieran, asesoraba acerca de la compra de tierras y excepcionalmente se hacía cargo de la ejecución del proyecto. Asimismo, el IPV realizó convenios con el Programa Arraigo para financiar parcialmente viviendas que se construyen en terrenos en los que se está llevando a cabo un proceso de regularización dominial. Bajo esta modalidad, se firmaron dos

En este marco, surgen iniciativas que muestran como rasgo distintivo el desarrollo de un rol activo de parte de los ejecutivos provinciales en la definición de acciones e inversiones orientadas a la producción social del hábitat (en adelante PSH),¹⁴ reconociendo e involucrando la existencia de sus tramas socio-organizativas. Por ejemplo, en la provincia de Córdoba, desde 1993 hasta 1997, la Mesa de Concertación de Políticas Sociales constituyó un marco multiactoral de gestión de política pública que asignó recursos a varios cientos de proyectos ejecutados por cooperativas pertenecientes a la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UODBS), un colectivo de segundo grado que abordaba necesidades de vivienda, infraestructura, salud, alimentación y desarrollo social de los grupos de bajos ingresos.¹⁵

En Mendoza, entre 1992 y 1998, se implementaron iniciativas habitaciona-

les descentralizadas en los municipios que tenían por sujeto privilegiado a cooperativas de vivienda y mutuales. Integradas por los beneficiarios de los conjuntos habitacionales a ejecutar, éstas se organizaban como –o se asociaban con– pequeñas empresas constructoras. En ese contexto, en el Gran Mendoza se constituyó una federación, la Asociación de Entidades de Vivienda y Servicios (ASEVIS), que fue un interlocutor político significativo de dicha experiencia cooperativa.¹⁶

Ambos casos constituyeron experiencias innovadoras en lo que se refiere al diseño y aplicación de esas políticas. En un contexto común de reestructuración estatal neoliberal a escala nacional, ambos gobiernos provinciales asumieron una iniciativa sectorial que los diferenciaba de la tradición centralizada del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y exploraron la territorialización de las políticas habitacionales.

convenios que involucraron a ocho barrios en los municipios de Quilmes, Avellaneda, San Isidro, La Matanza y San Fernando. Esta modalidad constituyó un primer paso en la búsqueda para desarrollar operativas que se adecuasen a las condiciones socioeconómicas de los sectores de menores ingresos del Gran Buenos Aires. Tomado de: A. Catenazzi y M. M. Di Virgilio, 2006. *Op. cit.*

- 14 Los PSH incluyen una gama de modalidades habitacionales autoproducidas por sus habitantes: desde barrios originados en tomas de tierras, hasta conjuntos cooperativos autogestionarios. Se trata de procesos de producción colectiva de barrios –y ciudad– que maduran históricamente a partir de necesidades sociales de resolución de la vida cotidiana, cuya dinámica tiende a rebasar las lógicas estatales y mercantiles instituidas para su canalización. Además de aportar soluciones habitacionales, la PSH se caracteriza por articular una trama de sujetos y actores sociales colectivos y organizados, distintos a las unidades domésticas involucradas en los procesos. Estos fenómenos de autoproducción masiva, nacidos de un desfase o inadecuación entre el universo de opciones de mercado, las políticas públicas sectoriales –históricamente configuradas en torno a la producción empresarial convencional– y las necesidades habitacionales de la población de menores ingresos, disparan a su vez nuevas acciones por parte del Estado. Tomado de M. C. Rodríguez y M. M. Di Virgilio y otros. *Op. cit.*
- 15 M. C. Rodríguez y V. Procupez (1998). *Autogestión, rehabilitación edilicia, concertación. Experiencias en políticas de vivienda popular*. Buenos Aires: CYTED-BILANCE - Subsecretaría de Vivienda de la Nación - MOI, 1998.
- 16 M. C. Rodríguez. “Descentralización de la política habitacional. Una mirada desde el nivel local, acerca de las características que asume la relación Estado mercado”. *Revista Mundo Urbano* 0, 2000.

En efecto, las iniciativas provinciales se distanciaron de las definiciones nacionales que trataban de manera indiferenciada la cuestión de la localización (implícitamente provista por el precio de la tierra disponible en términos de las condiciones del mercado para la ejecución de obra nueva). Los nuevos diseños involucraron un tratamiento particularizado de la variable territorial: en Mendoza, a través de un esquema municipalizado de actuación e inversiones, y en Córdoba, priorizando el ámbito y la problemática socio-urbana de las *villas de emergencia*.¹⁷

En ambos casos prevaleció una fuerte impronta urbana anclada en las ciudades capitales y sus conurbaciones¹⁸ que se especificó con propuestas de intervención construidas sobre situaciones diferenciales en relación con las condiciones de producción y las tipologías del hábitat popular urbano. En el caso cordobés, la problemática de las *villas de emergencia* junto con el reconocimiento de su tradición socio-organizativa implicó un énfasis en el mejoramiento del hábitat existente, en un contexto signado por una historia previa de políticas de erradicación que, sin embargo,¹⁹ no habían revertido las ten-

dencias a la expansión de la población residente. En Mendoza, el arraigo local de la tradición cooperativa, madurado desde la década de los años sesenta,²⁰ puso en evidencia ciertas limitaciones de las constructoras tradicionales y fue la base para la (re)orientación de la política gubernamental hacia el cooperativismo de vivienda. De este modo, los nuevos diseños institucionales involucraron componentes de descentralización del aparato burocrático, territorialización en su diseño e instancias de participación de organizaciones sociales y equipos técnicos, al menos en alguna fase del ciclo de la política.

Condiciones político-institucionales para el desarrollo de una política de producción social del hábitat provincial

De este modo, los gobiernos provinciales desplegaron su acción entre las tensiones generadas, por un lado, por los lineamientos políticos que guiaban la reforma del Estado a escala nacional y, por otro, por las características y tendencias de las sociedades locales de las que emanaba su legitimidad. A pesar de los aspectos comunes, el derrotero de la

17 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.

18 En la provincia de Mendoza, el 60% de los recursos se destinaron al Gran Mendoza. En las modalidades de ejecución, se tendió a privilegiar a la pequeña empresa, actuando como contratistas de las cooperativas.

19 Si bien la UOBDS articulará procesos diferenciales, población dispersa y concentrada, y planteará el problema de la intervención integral, así como un conjunto de programas sociales. Pero la villa se convierte en el locus dominante que marca la impronta de este diseño.

20 Hitos clave en la acción cooperativa local constituyen la experiencia paradigmática de Barrio San Martín y la acción desarrollada por el padre Makuka Llorens, y la situación generada a partir del sismo de 1985 que sensibilizó a la población local hacia la demanda de vivienda.

descentralización parece haber estado signado por los rasgos de la institucionalidad, los entramados de actores y las historias locales.

En Mendoza, las características de la política habitacional de la década de los años noventa parecen haber abrevado en ciertos atributos históricos de la jurisdicción: alto nivel relativo de desarrollo económico-social; autonomía con respecto al gobierno nacional, tanto económica como política;²¹ y relativa estabilidad en ambos planos a pesar de las crisis y de las fluctuaciones económicas que atravesaba el país.²² Mendoza afrontó la descentralización con una situación fiscal controlada.²³ Asimismo, contaba en su estructura con pocos municipios y había acumulado experiencias previas en materia de reforma del Estado en los sectores de salud y educación. Desde 1992, incorporó la descentralización de la política habitacional en los municipios. En ese marco, se estableció que la transferencia de fondos se realizaría de acuerdo con los niveles de pobreza y requerimientos habitacionales de su población y que las organizaciones sociales serían las destinatarias principales del proceso.²⁴ De este modo, se estableció un criterio de focalización para la política habitacional colectivo y geográfico a partir de una lógica de gestión de carácter

social.²⁵

De este modo, los municipios recibieron cupos presupuestarios establecidos en función de la población y el déficit habitacional, que podían distribuir en cualquier operatoria de las diseñadas por el Instituto Provincial de Vivienda. En este marco, las principales tareas de los gobiernos locales consistían en evaluar los proyectos presentados por las organizaciones sociales, definir el orden de prioridades de ejecución y establecer el cronograma financiero. Las organizaciones sociales (cooperativas, mutuales o asociaciones vecinales), por su parte, quedaban a cargo de la planificación y ejecución de los proyectos habitacionales en todas sus etapas: elección del terreno, elaboración del proyecto y adjudicación de las viviendas, canalizando la demanda de las familias y sus aportes de recursos económicos bajo diversas modalidades de co-financiación.

En este esquema, el gobierno provincial retuvo para sí la planificación y el control de la política descentralizada. Los municipios asumieron la programación local y la selección de los proyectos a ejecutar, situación que los colocó en posibilidad de seleccionar, también, a las organizaciones beneficiarias de la política descentralizada. Aún cuando existían criterios de selección objetivos,

21 Los recursos de origen nacional, en la jurisdicción, representaban una proporción relativamente baja del presupuesto, situación que facilitaba también una mayor autonomía en el plano político.

22 F. Mezzadra. "Estudio de caso, provincia de Mendoza". En: A. Rivas (dir.) *Las provincias educativas: estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas*. Buenos Aires: CIPPEC, s/f.

23 K. Ansolabehere, 2003. *Op. cit.*

24 M. C. Rodríguez, 2000. *Op. cit.*

25 K. Ansolabehere, 2003. *Op. cit.*

la capacidad de selección depositada en el nivel local otorgó un peso político fuerte a la construcción de una trama vincular local. En esta trama vincular, la participación de las organizaciones sociales se concentró en el control y el seguimiento de las políticas y programas descentralizados; actividades que se desplegaron fundamentalmente en las *instancias consultivas*²⁶ generadas en el marco de los nuevos arreglos intersectoriales creados a escala provincial y municipal. Asimismo, recayó sobre las mismas la ejecución de los proyectos y la canalización de la demanda. Las operatorias no previeron apoyos específicos para promover el fortalecimiento organizativo. En lo que respecta a la trama de segundo grado –la Asociación de Entidades de Vivienda y Servicios (ASEVIS)–, aunque incidió políticamente y fue un marco de contención de sus integrantes, no jugó ningún papel formalmente reconocido.

En Córdoba, los puntos de partida y su desarrollo parecen haber sido diferentes. La jurisdicción llegó a la descentralización con una situación fiscal críti-

ca, que no pudo remontar y se expresó, finalmente, en la crisis política que culminó en 1995 con la renuncia del entonces gobernador Angeloz. En el segundo quinquenio, cuando la necesidad de ajuste presupuestario se “impuso”, empezó el proceso de reforma del Estado. Las principales empresas públicas permanecieron en manos del Estado provincial hasta 1999. En ese marco, las operatorias orientadas a la provisión de vivienda impulsadas por el gobierno de Córdoba conjuntamente con municipios parecen haber sido menos normatizadas que aquellas que permanecieron bajo un esquema tradicional centralizado.²⁷ Los criterios que guiaran la gestión y distribución de los fondos vía municipios fueron en parte más flexibles, pero también más expuestos al “decisionismo” coyuntural de la lógica política. En este contexto, se configuró el proceso de la Mesa de Concertación en ciudad de Córdoba que, aunque rebasó lo estrictamente sectorial, destinó recursos prioritarios a vivienda, mejoramiento e infraestructura. En términos de los destinatarios de la política,

26 En el marco de los lineamientos que, para la política habitacional, establecía el Decreto provincial 3462/92 se creó el Consejo Provincial de la Vivienda (CPV), instancia consultiva intersectorial encargada de proponer políticas de acuerdo con las necesidades de los distintos sectores de la provincia, pudiendo, a su vez, consultar a las organizaciones sociales para ese cometido. Asimismo, se constituyó el Consejo Técnico, integrado por los directores de vivienda de cada municipio y funcionarios del IPV. Si bien esta instancia nunca se institucionalizó, se reunía regularmente y concentraba funciones de consultoría en la formulación y evaluación de los programas. Espejando al gobierno provincial, algunos municipios replicaron diseños institucionales multiactorales. Por ejemplo, entre 1992 y 1996, en Godoy Cruz se organizaron: la Comisión de Planificación Urbana, Medio Ambiente y Vivienda (COPUMAVI) y el Consejo Municipal de la Vivienda Social (COMUVISO). La COPUMAVI, integrada por los representantes del Ejecutivo Municipal y del Consejo Deliberante, podía decidir la utilización de los recursos correspondientes al cupo y actuar como planificadora territorial. El COMUVISO, instituido en 1996, se encontraba integrado por organizaciones sociales y cumplía una función asesora hacia la COPUMAVI.

27 Se trata de la modalidad tradicional de licitación de empresas constructoras de vivienda “llave en mano”, a través de procedimientos de contratación de la obra pública.

y pese al papel protagónico de las organizaciones sociales en el dispositivo de concertación, la definición sostuvo una fuerte *ambigüedad*: el nivel provincial siguió definiendo individuos como únicos beneficiarios de sus intervenciones. A ello se sumaron tensiones entre los roles asumidos por el gobierno provincial y el local (en particular, el de la ciudad de Córdoba).

Los proyectos de la Mesa se vincularon con una estrategia de urbanización y mejoramiento barrial basada territorialmente en las *villas de emergencia*. Se trataba de proyectos cuyo objetivo era facilitar el acceso a la tierra urbana, la regularización de situaciones jurídicas y la construcción de nuevas viviendas. Asimismo, se priorizaron proyectos orientados a ampliar y completar las viviendas mínimas, a la construcción de redes de agua, de luz y equipamiento comunitario y a la compra de tierras para urbanizar. La Mesa se financiaba a través de recursos del Programa de Políticas Sociales Concertadas del Ministerio de Desarrollo Social Provincial. De este modo, si bien el gobierno provincial se comprometía con la financiación del funcionamiento de la Mesa, reservaba para sí el derecho a controlar a las organizaciones beneficiarias y las características socioeconómicas de sus miembros, la evaluación técnica y económica de los proyectos antes de su

financiamiento, el monitoreo de la ejecución y la evaluación conjunta de los resultados.²⁸ El gobierno local de la ciudad de Córdoba se limitó a aportar personal para coordinar, de forma eficaz, las tramitaciones municipales que se requerían en el marco de los proyectos de hábitat. La Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS) se concentró en la definición de las prioridades de inversión conforme a las consultas que hacía con sus bases. Las ONG se enfocaron en la preselección de proyectos y la formulación y negociación de propuestas legislativas. Las organizaciones barriales, por último, participaron en la elaboración de proyectos, gestión, administración y ejecución de los mismos con el apoyo técnico y social de las ONG.²⁹

La política habitacional en el conurbano bonaerense, una historia particular

Paralelamente al fuerte impulso que se dio a la descentralización de los sectores tradicionales de la política social —entre ellos, el sector vivienda—, se apoyó desde el Gobierno nacional el desarrollo de políticas focalizadas. Si bien el papel de las provincias y de los municipios en esta materia fue reducido —es el nivel central el que concentra cerca del 85% del gasto social focaliza-

28 C. Buthet. *Inclusión social y hábitat popular. La participación en la gestión del hábitat*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2005.

29 Los proyectos cubrían aproximadamente un 60% de los costos de asistencia técnica, el resto se solventó con trabajo voluntario y/o con financiamiento de las agencias privadas de cooperación.

30 F. Repetto y F. Moro. "Capacidades institucionales y políticas sociales: reflexiones a partir del caso argentino". En: J. Bertranou; J. M. Palacio y G. Serrano (comps.). *En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2004.

do³⁰ algunas jurisdicciones que contaban con recursos propios, como la provincia de Buenos Aires, también comenzaron a desarrollar iniciativas focalizadas.³¹ Estas iniciativas –que reconocieron como beneficiarios a los sectores más golpeados por las políticas de ajustes– se impulsaron complementariamente a las operatorias que dieron curso a las políticas descentralizadas y que estaban a cargo del Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires (IVBA).³²

En un escenario de empobrecimiento y desempleo crecientes, durante el gobierno de Eduardo Duhalde (1991-1999), en la provincia de Buenos Aires se dispuso la creación de un andamiaje político-jurídico para hacer frente a las consecuencias de las políticas de ajuste llevadas adelante desde la administración central. El Consejo Provincial de la

Mujer³³ fue una de las instituciones que canalizó la mayor cantidad de recursos orientados a paliar la emergencia social. A partir de 1995, el Consejo diseñó y ejecutó programas propios de atención del déficit habitacional. En esta lógica se insertaron los Programas de Emergencia Habitacional (PEH) y de Autoconstrucción y Ayuda Mutua (PAAM). El primero constituyó una respuesta a situaciones de emergencia habitacional (casos de viviendas incendiadas, desalojos, entre otros), a través de la entrega de una casilla prefabricada o materiales de construcción ante casos puntuales que llegaban al Consejo. El PAAM pretendió facilitar la entrada del Consejo en los barrios, mediante las organizaciones comunitarias, desarrollando acciones de construcción y mejoramiento de viviendas y de dotación de infraestructura y equipamiento

-
- 31 La provincia de Buenos Aires es uno de los pocos estados provinciales que tuvo iniciativa en el diseño y financiamiento de políticas sociales. En el marco de la crisis económica y social que se perfila desde mediados de la década de los años noventa, el Gobierno nacional y el provincial definen estrategias diferentes pero igualmente orientadas a jerarquizar el papel de los municipios. En el primer caso, el énfasis está puesto en la generación de arreglos institucionales que, más cercanos a los liderazgos locales, permitan construir legitimidad en un preocupante contexto económico y social. En el segundo, el foco está puesto en la definición de políticas propias orientadas a paliar el problema del desempleo, y en la asignación a los municipios de una importante participación en la gestión. El análisis de la relación entre el Gobierno nacional y el provincial en este período, y las distintas estrategias que ambas jurisdicciones fueron estructurando, muestra una compleja combinación de las demandas de actores externos, en particular los organismos multilaterales de crédito (OMC), y la necesidad de construcción de apoyos internos en los que los municipios juegan un papel central. Tomado de M. Chiara y M. M. Di Virgilio. *Gestión social y municipios: Desde los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento - Prometeo Libros, 2005.
- 32 Un recuento de las operatorias del IVBA desarrolladas en el marco de la descentralización del FONAVI puede leerse en M. Relli. "Provincia de Buenos Aires: el Estado frente al déficit habitacional de los sectores desafiados durante la década del '90". Buenos Aires: Mimeo, 2009.
- 33 Creado en 1987 (Ley 11.097/87), tuvo al frente a la esposa del gobernador Duhalde entre 1992 y 1995, fecha en la cual fue transformado en Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (Ley 11.737/95), siempre bajo la presidencia de Hilda González de Duhalde, hasta el fin del mandato de su esposo, en diciembre de 1999.
- 34 M. Relli. "Provincia de Buenos Aires: el Estado frente al déficit habitacional de los sectores desafiados durante la década del '90". Buenos Aires: Mimeo, 2009.

comunitario.³⁴

Tal como señala Relli, el Programa de Emergencia Habitacional estaba destinado a la atención a una demanda “hiperindividualizada” que, para poder calificar y acceder a una vivienda prefabricada de madera, debía cumplir con un importante número de requisitos: tratarse de una familia numerosa; poseer miembros discapacitados; desnutridos o con enfermedades graves; estar el jefe o jefa desocupados, entre otros. A mayor gravedad demostrable, más posibilidades de conseguir una vivienda mediante la acción de este programa. El PEH no requería que la familia tuviera la tenencia regular del lote; por eso, este programa significó la única vía de acceso a una vivienda para muchas familias ocupantes de terrenos.

El PAAM nació como tal en el año 1995, a partir de la sistematización en una operatoria provincial de un conjunto de experiencias previas desarrolladas en distintos partidos de la provincia de Buenos Aires (Florencio Varela, San Vicente y La Plata, entre otros). El objetivo general del PAAM fue promover proyectos de autoconstrucción y ayuda mutua impulsando a las organizaciones comunitarias hacia el mejoramiento de la calidad de vida. La propuesta consistió en el desarrollo de líneas de financiamiento de acciones de mejoramiento de viviendas, construcción de unidades nuevas y provisión de equipamiento comunitario, a partir de la conformación de grupos de autoconstrucción que trabajaron bajo el sistema de ayuda

mutua. La población beneficiaria comprendió a los sectores sociales con necesidades básicas insatisfechas o con ingresos inferiores a la línea de pobreza. El programa se orientó a la atención a demanda contenida en algún tipo de red de satisfacción de necesidades (asociación legal o de hecho), integrada en algún tipo de organización comunitaria. En este marco, los equipos técnicos del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (CPFHD) trabajaban con las entidades intermedias (mayoritariamente asociaciones civiles) y las familias de beneficiarios autoconstructores.³⁵

El ocaso de la descentralización y la inclusión del componente social en las políticas sectoriales

Más allá de las similitudes y de las diferencias existentes entre las iniciativas comentadas hasta aquí, hacia finales de la década de los años noventa, todas ellas vieron su final. En términos generales, ese final se vinculó, por un lado, con factores político-institucionales (cambio en los escenarios políticos provinciales y realineamientos político-partidarios) y, por otro, con la profundización de la crisis económica y social.

En Córdoba, en 1995, el escenario favorable al protagonismo de organizaciones sociales y ONG en la ejecución de la política habitacional se modificó. La crisis fiscal provincial se manifestó bajo el efecto de decisiones políticas

35 *Loc. cit.*

nacionales ligadas con la crisis financiera internacional del *tequila*.³⁶ El gobernador planteó un programa de ajustes que significaron la reducción del gasto social y el cierre de programas sociales. El cuadro de tensión social resultante derivó, finalmente, en su renuncia. La nueva gestión desconoció la Mesa: "El gobierno reclama para sí, y en forma excluyente, las funciones de definir presupuestos y programas."³⁷ Ante esta situación, la UOBDS y las ONG realizaron protestas públicas con el objetivo de visibilizar la cuestión en la opinión pública y los medios. Para el segundo semestre de 1995, el gobierno provincial suspendió el funcionamiento de la Mesa y cerró el diálogo. En ese marco, se abrió un espacio de concertación con el gobierno municipal, mediante acuerdos para la ejecución de proyectos de infraestructura. Las organizaciones continuaron presionando con movilizaciones hasta que, a mediados de 1996, el gobierno provincial reinició las actividades de la Mesa, pero desviando las demandas a distintas áreas según las temáticas sectoriales correspondientes.

De este modo, se desarticuló el dispositivo integral de creación y negociación de políticas. Las nuevas acciones se desarrollaron en un clima de permanente confrontación entre las organizaciones y el gobierno provincial que desplegó una estrategia de cooptación y desarticulación de la UOBDS, la cual sufrió una creciente descomposición interna. En 1998, asumió la administración un gobierno provincial de nuevo signo político que desactivó definitivamente la Mesa.

En la provincia de Mendoza, a partir de 1998 la política habitacional ingresó en una etapa de crisis y transición, en la que se hicieron visibles ineficiencias en los mecanismos estatales de control y malas prácticas por parte del IPV, municipios y organizaciones sociales.³⁸ Uso de los fondos, problemas en la calidad constructiva y escasos impactos sobre los sectores más pobres, fueron ejes de un proceso de debilitamiento y deslegitimación de la política. En este escenario, sectores empresariales provinciales y grupos partidarios opositores al gobierno provincial encararon una ofensi-

36 Es posible identificar dos etapas de funcionamiento de la Mesa de Concertación, la primera entre 1992 y 1995, y la segunda entre 1996 y 1998. Durante el primer período se realizó la mayor cantidad de obras, con proyectos impulsados por 64 organizaciones que integraban aproximadamente 15.200 familias. Es precisamente en esta etapa que se desarrolla el modelo de gestión participativa. Tomado de: C. Buthet y J. Scavuzzo. *La mesa de concertación de políticas sociales de la ciudad de Córdoba*. Trabajo presentado en Seminario internacional Programa Encuentros. VESPER - IDE - Banco Mundial - IAF - FICONG, 1996.

37 UOBDS y otros. "Implementación del Programa 17 en Córdoba capital: una experiencia de resolución habitacional para diez asentamientos irregulares". En: M. C. Rodríguez y V. Procupez (comps.) *Seminario autogestión, rehabilitación y concertación. Experiencias en políticas de vivienda popular*. Buenos Aires: Subsecretaría de Vivienda de la Nación - MOI - BILANCE, 1998, p. 190.

38 M. Lentini y D. Palero. *Alternativas para el hábitat informal: el análisis político y la eficacia de las políticas sobre asentamientos informales. El caso de la provincia de Mendoza*. Paper presentado en el Seminario latinoamericano Teoría y política sobre asentamientos informales. Buenos Aires: 8 y 9 de noviembre de 2006.

va de desprestigio contra el sistema cooperativo. Un aspecto crítico sobre el que se cimentó el desprestigio parece haber sido la falta de criterios socialmente compartidos, visibles y claros acerca de cómo las organizaciones definían sus beneficiarios y asignaban las viviendas. A la crisis política se sumó la económica: al iniciarse la recesión en 1998, el sector constructivo y financiero retomó su incidencia sobre los organismos rectores del sistema habitacional nacional y la política habitacional ejecutada por las cooperativas fue jaqueada. En política habitacional, hasta la crisis de 2001, el microcrédito individual subsistió como una línea con algo más de envergadura, junto con operativas convencionales acotadas.

En la provincia de Buenos Aires, por último, finalizada la gestión de Eduardo Duhalde, el gobernador Carlos Ruckauf cambió la estructura asistencial y convirtió al CPFDH en Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo. Sin recursos suficientes para continuar financiando las iniciativas focalizadas, decidió desactivar los programas sociales de atención al hábitat popular. Solo sobrevivió el programa de Emergencia Habitacional, en el marco del cual se agudizaron aún más los requisitos para acceder a la entrega de una casilla prefabricada.³⁹

En este marco, cabe preguntarnos

sobre las consecuencias de este derrotero, en términos la orientación, que posteriormente adquirieron las políticas sectoriales. Si bien las operativas descentralizadas y focalizadas no alcanzaron a imprimir marcas significativas en la reversión del déficit habitacional, su mayor contribución fue *acercar a la mesa de trabajo a nuevos actores (cooperativas, organizaciones, pequeñas empresas)*, habitualmente no contemplados por las políticas de hábitat. De este modo, pusieron en debate cuestiones vinculadas a los déficits cualitativos de los sectores populares y su papel en la superación de las condiciones habitacionales deficitarias.⁴⁰ En este sentido, un aporte igualmente importante en el plano institucional está relacionado con la *experiencia (aun cuando limitada) de articulación interinstitucional*, especialmente entre los actores estatales y las organizaciones sociales. Tal y como señalan Acuña y Repetto,⁴¹ “la dualidad del poder público (estatal y no estatal) muestra un círculo virtuoso dentro del juego democrático y se presenta como precondition de desarrollos inclusivos”. A pesar de ello, se observa a las claras que, para que estas experiencias de articulación puedan lograr mejores destinos, es necesario fortalecer las capacidades estatales y la calidad institucional de los gobiernos subnacionales. Sus debilidades se expresaron claramente

39 Relli. *Op. cit.*

40 M. C. Rodríguez. “Main trends in argentinean housing policies (1976-2006)”. *Triolog* 94.3. Berlín, 2007.

41 C. Acuña y F. Repetto. “La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina”. En: *Red para la reducción de la pobreza y la protección social*. BID - Mimeo, 2006.

en la imposibilidad de alcanzar acuerdos básicos y sostenibles para definir quién hace qué (y con qué recursos) en materia de política habitacional.

Estas iniciativas coadyuvaron, también, a un proceso más general de jerarquización de los niveles subnacionales, tanto de los gobiernos provinciales como de las administraciones locales.⁴² La transformación de la política habitacional, aumentando a través de la misma el protagonismo de las provincias y de los municipios, contribuyó a la redefinición del papel del conjunto de los niveles de gobierno. Desde el plano de las provincias receptoras de los servicios sociales, se observa un heterogéneo mosaico de realidades vinculado fundamentalmente a los puntos de partida previos al desarrollo del proceso descentralizador. Sin embargo, cabe destacar que si bien estos puntos de partida mejoran las condiciones de implementación de las experiencias descen-

tralizadoras en materia de hábitat, no son una condición suficiente para asegurar el desarrollo de proyectos autónomos sostenibles a nivel subnacional y/o un buen desempeño sectorial en la gestión territorial.⁴³

Pero, quizá, su rasgo más saliente es que estas *iniciativas constituyeron un punto de clivaje precisamente en la orientación de las políticas de hábitat*. A partir de su desarrollo, se instaló con fuerza la conceptualización de la política de hábitat como política social, interpellando las definiciones estrictamente sectoriales.

La crisis económica y social que se profundizó en Argentina a partir de los últimos años de la década de los noventa y que tuvo su epicentro en los comienzos del siglo XXI, contribuyó a consolidar una presencia creciente del componente social en las políticas de hábitat.⁴⁴ El desarrollo de este componente se vinculó no solo con las poblaciones priorizadas en

42 Los procesos que confluyeron en esta jerarquización del nivel municipal: en primer lugar, las iniciativas descentralizadoras que, hacia fines de la década de los años ochenta, se llevaron adelante en las áreas de salud y educación. En segundo término, desde finales de los años ochenta, en particular en el contexto de la hiperinflación del año 1989, estalla el conflicto social en los barrios suburbanos, tanto en la provincia de Buenos Aires como en los grandes centros urbanos del interior del país. El estallido social, que tiene una impronta fuertemente territorial, interpela las capacidades políticas y administrativas de los gobiernos municipales de cara a dar respuesta al convulsión entorno. Un tercer proceso que confluyó en esta jerarquización fue el modelo de gestión que acompañó a los programas de alivio a la pobreza y, a partir del segundo quinquenio de 1990, a los programas de asistencia al empleo, todos ellos financiados por organismos multilaterales de crédito. Por último, las reformas municipales, llevadas adelante a partir de 1995 y que se caracterizaron por la puesta en marcha de un conjunto de medidas tendientes a producir el ajuste fiscal en los municipios, también contribuyeron a modelar el fenómeno. Tomado de: A. Camou y otros. "Participación ciudadana, gestión social y gobernabilidad: las especificidades del nivel local en el conurbano bonaerense (Argentina)". En: F. Martínez Navarro y Garza Cantú (coords.) *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: Latina EGAP - CERALE - Miguel Ángel Porrúa, 2009.

43 F. Repetto y G. Alonso. *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.

44 Aunque las asignaciones presupuestarias continúan privilegiando definiciones sectoriales tradicionales, las nuevas modalidades de apoyo a la PSH abren una brecha significativa.

las operatorias sino también con sus formas de operación y sus particulares diseños metodológicos y organizacionales que poco se asemejaban a la práctica cotidiana del sector. Finalmente, estas iniciativas *constituyeron importantes antecedentes de los programas de financiamiento a la demanda*. Si bien la política pública que se instala no apunta necesariamente a sostener a personas y/u hogares, en la práctica se tradujo en subsidios monetarios a las organizaciones que fueron finalmente las encargadas de llevar adelante las soluciones habitacionales. Los procesos aquí analizados tendieron también a modificar la configuración de las organizaciones sociales de base territorial y las ONG. La iniciativa de involucrarlas en la gestión de programas jerarquizó su lugar frente a los hogares como generadoras de intercambios de distinto tipo de recursos y de información de los programas sociales.⁴⁵ En algunos casos, se destaca particularmente la capacidad para articular intersectorialmente recursos en tanto “las redes sociales y las organizaciones de base territorial tienen la particularidad de habilitar el acceso a una multiplicidad de recursos, caracte-

rística que las diferencia de otras fuentes vinculadas al mercado o al Estado.”⁴⁶

El famoso estilo K

El ocaso de la década de los años noventa y sus políticas se oculta tras el telón de la profunda crisis económica, social y política que azotó Argentina entre 2001 y 2002. Por entonces ya era evidente que la liberalización de los mercados y el crecimiento económico que acompañó a la década de los años noventa no se expresaban en una mejor distribución de la riqueza ni en una disminución de los índices de pobreza. La economía declinaba profundamente. Con una marcada depreciación del peso desde su flotación y una política monetaria aún poco definida, Argentina experimentó una significativa inflación por primera vez desde 1991. El derrumbe del Plan de Convertibilidad, la inmovilidad de los depósitos bancarios, el *default* en la deuda externa, altas tasas de inflación, la contracción de la actividad económica y la devaluación del tipo de cambio, acarrearán severas consecuencias para los sectores medios y los de menores ingresos.⁴⁷

45 Según un estudio realizado en los partidos de J. C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno y San Miguel, el 42% de los hogares está vinculado con otro a través de intercambios domésticos y un 34% de los mismos participa en ámbitos de organización comunitaria. Tomado de: G. Kohan y M. Fourniere. *Estructura social y desigualdades socio-espaciales: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad de General Sarmiento: Mimeo, 1999.

46 Este rasgo se torna particularmente evidente en el caso del PAMM, en la provincia de Buenos Aires. Ver: M. M. Di Virgilio. “Casa se busca. Explorando las relaciones entre estrategias habitacionales, redes sociales y políticas sociales”. En: B. Cuenya, C. Fidel y H. Herzer (coords.) *Fragmentos sociales: problemas urbanos en Argentina*. Buenos Aires: SIGLO XXI Editores, 2004.

47 En este marco, a diferencia de las recesiones anteriores, el desempleo afectó en gran medida al sector formal, con un aumento del empleo en el sector informal. Además, la destrucción de puestos de trabajo es importante (particularmente en relación con los empleos no calificados), fuertemente en la rama de la construcción (que es clave para la mano de obra no calificada).

En ese complejo marco, sectores diversos como la Cámara Argentina de la Construcción y la Unión de Trabajadores de la Construcción, sectores gremiales y sociales coordinados con la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), redes de ONG, entre otros, concurren en precisar la importancia del sector habitacional en la reactivación económica, la integración social y la gobernabilidad. En ese marco, se intentó priorizar el fortalecimiento de programas sociales dirigidos a la emergencia habitacional y la finalización de viviendas en ejecución avanzada del sistema FONAVI, como medio de reactivación del empleo y trabajo en la construcción y como satisfactores sociales inmediatos en la crisis. Como respuesta, el Gobierno del presidente Kirchner generó un brusco giro recentralizador en la política habitacional. Los programas habitacionales y de infraestructura urbana y territorial⁴⁸ se concentraron en un área clave con nivel ministerial, sosteniendo las inversiones como motor de las políticas de empleo y contención social impulsadas para paliar la crisis, otorgando nuevamente un rol central a la obra pública. La producción de vivienda se concibió, nuevamente, como un eslabón de esa cadena.

El impulso recentralizador y los lineamientos de las políticas de hábitat que se delinearon en las postrimerías de la década de los años noventa se cristalizaron en el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH) –más conocido como Techo y Trabajo–. El

mismo tuvo como objetivo construir viviendas nuevas por medio de cooperativas de trabajo. En sus fundamentos presentaba dos ejes que se planteaban articulados entre sí. Por un lado, se propuso “contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de hogares con ingresos por debajo del nivel de pobreza y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad”. Por otro, se intentó fomentar “la inserción laboral de personas desocupadas y beneficiarios de planes asistenciales o subsidios por desempleo.”⁴⁹

El programa se puso en práctica en el contexto de la salida de la crisis que, como se señaló, tuvo su punto más álgido en el año 2002. En este marco, su definición debe interpretarse como un paso en el proceso de abordaje y orientación de políticas hacia los grupos de menores ingresos y sus organizaciones. Trae consigo el sello del nuevo gobierno a la política habitacional. En efecto, Techo y Trabajo, a contramarcha de una década de descentralización de la política habitacional, fue impulsado por el Gobierno nacional. No obstante, para ser implementado, requiere, a su vez, del acuerdo de los ejecutivos provinciales y municipales, y también de las organizaciones; todo ello generará una nueva cadena de complejas intervenciones. Nuevas investigaciones seguramente nos dirán cuánto de continuidad y de ruptura tienen estas nuevas intervenciones con el pasado que hemos reseñado en estas páginas.

48 Amén de un FONAVI cada vez más inespecífico y residual.

49 Tomado del documento electrónico: www.vivienda.gov.ar [consulta: septiembre de 2005].

Bibliografía

- Acuña, C. y F. Repetto
 2006 "La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina". En: *Red para la reducción de la pobreza y la protección social*. BID - Mimeo.
- Ansolabehere, K.
 2003 "Argentina... Provincias, instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de las políticas sociales". *Revista Mexicana de Sociología* 3. México: UNAM.
- Buthet, C.
 2005 *Inclusión social y hábitat popular. La participación en la gestión del hábitat*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Buthet, C. y J. Scavuzzo
 1996 *La mesa de concertación de políticas sociales de la ciudad de Córdoba*. Trabajo presentado en Seminario internacional Programa Encuentros. VESPER - IDE - Banco Mundial - IAF - FICONG.
- Camou, A.; Di Virgilio, M. M. y D. Estruch
 2009 "Participación ciudadana, gestión social y gobernabilidad: las especificidades del nivel local en el conurbano bonaerense (Argentina)". En: F. Martínez Navarro y Garza Cantú (coords.) *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: Latina EGAP - CERALE - Miguel Ángel Porrúa.
- Catenazzi, A. y M. M. Di Virgilio
 2001 *Ingreso ciudadano y condiciones urbanas: aportes para una estrategia de política social del Gobierno nacional*. Buenos Aires: SIEMPRO - Secretaría de Tercera Edad y Acción Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Mimeo.
- Catenazzi, A. y M. M. Di Virgilio
 2006 "Habitar la ciudad: aportes para el diseño de instrumentos y la definición de una política urbana". En: L. Andrenacci (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento - Prometeo Libros.
- Chiara, M. y M. M. Di Virgilio
 2005 *Gestión social y municipios: desde los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento - Prometeo Libros.
- Cuenya, B.
 1997 "Descentralización y política de vivienda en Argentina". En: B. Cuenya y A. Falú (comps.) *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: CEA - Oficina de Publicaciones del CBC.
- Di Virgilio, M. M.
 2004 "Casa se busca. Explorando las relaciones entre estrategias habitacionales, redes sociales y políticas sociales". En: B. Cuenya; C. Fidel y H. Herzer (coords.) *Fragmentos sociales: problemas urbanos en Argentina*. Buenos Aires: SIGLO XXI Editores.
- Herzer, H.; Di Virgilio, M. M.; Redondo, A.; Lago Martínez, S.; Lanzetta, M. y C. Rodríguez
 1998 "Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Análisis comparativo de dos estudios de caso". En: *Informe final, proyecto UBACyT CS032, programación 1995-1997*. Buenos Aires: Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Mimeo.
- Kohan, G. y M. Fourniere
 1999 *Estructura social y desigualdades socio-espaciales: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad de General Sarmiento, Mimeo.
- Mezzadra, F.
 s/f "Estudio de caso, provincia de Mendoza". En: A. Rivas (dir.) *Las provincias educativas: estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas*. Buenos Aires: CIP-PEC.
- Relli, M.
 2009 "Provincia de Buenos Aires: el Estado frente al déficit habitacional de los sectores desafiados durante la década del '90". Buenos Aires: Mimeo.
- Repetto, F. y G. Alonso
 2004 *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. Santiago de Chile: CEPAL.

92 MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO Y MARÍA CARLA RODRÍGUEZ / Idas y vueltas: el derrotero de las políticas descentralizadas de producción de vivienda social

Repetto, F. y F. Moro

- 2004 "Capacidades institucionales y políticas sociales: reflexiones a partir del caso argentino". En: J. Bertranou; J. M. Palacio y G. Serrano (comps.) *En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

UODBS, CECOPAL, SEHAS y otros

- 1998 "Implementación del Programa 17 en Córdoba capital: una experiencia de resolución habitacional para diez asentamientos irregulares". En: M. C. Rodríguez y V. Procupez (comps.) *Seminario autogestión, rehabilitación y concertación. Experiencias en políticas de vivienda popular*. Buenos Aires: Subsecretaría de Vivienda de la Nación - MOI - BILANCE.

Lentini, M. y D. Palero

- 2006 *Alternativas para el hábitat informal: el análisis político y la eficacia de las políticas sobre asentamientos informales. El caso de la provincia de Mendoza*. Paper presentado en el Seminario latinoamericano Teoría y política sobre asentamientos

informales. Buenos Aires: 8 y 9 de noviembre.

Rodríguez, M. C. y V. Procupez

- 1998 *Autogestión, rehabilitación edilicia, concertación. Experiencias en políticas de vivienda popular*. CYTED-BILANCE - Subsecretaría de Vivienda de la Nación - MOI.

Rodríguez, M. C.

- 2000 "Descentralización de la política habitacional. Una mirada desde el nivel local, acerca de las características que asume la relación Estado mercado". *Revista Mundo Urbano* 0.

Rodríguez, M. C.

- 2007 "Main trends in argentinean housing policies (1976-2006)". *Dialog*, 94.3. Berlín.

Rodríguez, M. C. y M. M. Di Virgilio

- 2007 *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio espacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Coedición Área de Estudios Urbanos - IIGG - Grupo Argentina de Producción Social del Hábitat - HIC AL.

La gestión de la vivienda social en el Ecuador: entre la espada y la pared

María Elena Acosta M.¹

Esta invitación a reflexionar sobre lo ocurrido en el tema de la “vivienda popular” o “vivienda social” durante estos años, confronta las prácticas de producción y acceso a la vivienda, con el concepto de vivienda adecuada, de trascendencia sociológica, económica, política y cultural, que tiene complejas implicancias sobre la gestión de la vivienda en términos de calidad, lo cual se traduce en los resultados de los programas implementados y las opciones que las familias de bajos ingresos tienen a su alcance. Teniendo presente que la vivienda tiene múltiples dimensiones, las interrogantes que se pretenden despejar son: ¿cuáles han sido los procesos, los avances, los éxitos, los fracasos?; ¿a qué tipo de viviendas acceden las familias de bajos ingresos?; ¿qué programas de vivienda se han implementado, ofertado o difundido en los distintos gobiernos?; ¿en los dos casos se cumplen las características, criterios y condiciones del concepto de vivienda adecuada?

Ecuador Debate abordó el tema de la vivienda popular en 1986 con el artículo “De la manipulación de la esperanza a la gestión del fracaso”.² Su reflexión alertó sobre el inicio de la desvalorización conceptual de la vivienda y entregó un análisis oportuno sobre la oferta electoral denominada Pan, Techo y Empleo, del gobierno de turno.

En esta oportunidad y después de 23 años, Ecuador Debate invita a reflexionar sobre lo que ha ocurrido en el tema

durante este tiempo, cuáles han sido los procesos, los avances, los éxitos, los fracasos, entre otros. Esta reflexión que se da en el marco de la recesión mundial; la crisis financiera, ambiental, energética y alimenticia; la caída del precio del petróleo y la dramática crisis hipotecaria internacional, aspectos que afectan las distintas iniciativas de acceso a la vivienda.

Históricamente, uno de los anhelos de las familias fue y es tener una vivienda: “un lugar bonito y seguro para

1 Máster en Desarrollo Local y Territorial por FLACSO, sede Ecuador. Correo electrónico: meacosta@flacso.org.ec / malenaacostam@yahoo.com

2 Fernando Carrión. “De la manipulación de la esperanza a la gestión del fracaso”. Ecuador Debate No.10. Quito, 1986.

vivir", esto fue expresado a través del tiempo y recogido en Hábitat II, el más grande evento mundial de vivienda celebrado en Estambul en 1996, donde se estableció que vivienda adecuada

(...) significa disponer de un lugar privado, espacio eficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, infraestructura básica adecuada que incluya agua, saneamiento y eliminación de desechos, emplazamiento adecuado, acceso al trabajo, todo ello a un costo razonable.³

Dicho concepto sirve de referencia para el presente análisis sobre la "vivienda", los alcances y resultados de las diferentes iniciativas desarrolladas para afrontar el déficit habitacional y la creciente demanda en el país.⁴

El concepto de vivienda adecuada contiene avances importantes: el debido uso y aplicación de este concepto podría provocar cambios en la situación de muchas familias, a través del mejoramiento de la calidad de sus viviendas o el acceso a viviendas propias. Sin embargo, siendo un concepto de tras-

cendencia sociológica, económica, política y cultural, tiene complejas implicancias sobre la gestión de la vivienda en términos de calidad y acceso, lo cual se traduce en los resultados de los programas implementados, las acciones de los distintos actores, y amplía la brecha entre lo que las familias⁵ deberían tener y lo que llegan a construir o a comprar.

Algunas interrogantes se pretenden despejar en este documento, particularmente respecto a las familias de bajos ingresos y escasas oportunidades: ¿a qué tipo de viviendas acceden?; ¿qué programas de vivienda se han implementado, ofertado o difundido en los distintos gobiernos?; ¿en los dos casos se cumplen las características, criterios y condiciones del concepto de vivienda adecuada?⁶

Una variedad de respuestas y opiniones ha generado grandes debates y también profundos silencios durante estos años. Desde quienes sostienen que se han hecho programas modelo y grandes esfuerzos para afrontar el déficit habitacional generando oportunidades para las familias; hasta quienes tienen una posición crítica frente a los resultados obtenidos.

3 Hábitat II. *Declaración de Estambul. Segunda conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos*. Estambul, Turquía, 1996.

4 Considerando la diferencia que existe entre los derechos de propiedad y el derecho a la vivienda adecuada.

5 Se asume como familia al conjunto de personas unidas por vínculos de afinidad y/o consanguinidad, y por vínculos presenciales o virtuales, lazos producto de la migración que las familias mantienen a la distancia. Se reconocen diferentes tipos de familias por su composición: nuclear, extensa, monoparental; familias vinculadas por sentimientos (convivencia, solidaridad, lazos afectivos y económicos a la distancia); y familias por su condición económica, ingresos y acceso a oportunidades.

6 Por el enfoque y alcances del análisis no se abordan otros factores fundamentales como el financiamiento, el marco legal y la influencia de los organismos internacionales en la implementación de los programas.

La dificultad para acceder a una vivienda adecuada se ha agravado en estos años por los crecientes procesos de urbanización y crecimiento poblacional. El Banco Mundial, en 2007, reconoció que América Latina y el Caribe tienen una de las tasas de urbanización más altas del mundo. Las Naciones Unidas prevén que al 2020 el 80% de sus 600 millones de habitantes estará viviendo en ciudades, reflejándose este fenómeno en la calidad de la vivienda y las posibilidades de acceso.

Naciones Unidas, en 2006, estimó que en América Latina 1.100 millones de personas vivían en tugurios, con tendencia a incrementarse en 600 millones más para el año 2020. Tugurios caracterizados por hacinamiento, que no disponen de condiciones sanitarias ade-

cuadas ni proveen protección ambiental apropiada, y que están contruidos con materiales ligeros y sin seguridad de tenencia.

En el Ecuador, un importante número de familias habita en viviendas de condición precaria, sean estos cuartos en casas de inquilinato, mediaguas, ranchos, covachas, chozas, y otros.⁷ En 1982, las viviendas de condición precaria constituían el 35% del total (1.841.036 viviendas); el año 2001 este porcentaje fue del 18%, pero de un total de 3.451.025 viviendas (cuadro 1), es decir, se reduce significativamente el porcentaje de viviendas de condición precaria; sin embargo, el número de familias viviendo en tales condiciones es casi el mismo.

Cuadro 1
Viviendas en condición precaria

	1982	%	1990	%	2001	%
Viviendas particulares	1.841.036	100	2.335.551	100	3.451.025	100
Casa o villa	1.007.987	55	1.520.465	65	2.510.570	73
Departamento	162.025	9	182.393	12	313.026	12
Total vivienda según casa o villa y departamento	1.170.012	64	1.702.858	73	2.823.596	82
Cuarto casa inquilinato	147.245	8	159.637	7	207.218	6
Mediagua	221.101	12	267.818	11	216.385	6
Rancho y covacha	187.827	10	166.429	7	156.159	5
Choza	73.339	4	37.117	2	30.167	1
Otros	8.928	0	1.692	0	17.500	1
Total cuarto de inquilinato y otros	638.440	35	632.693	27	627.429	18

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Censos 1982-1990-2001.

Elaboración: María Elena Acosta M., 2007.

7 Categorías utilizadas en los distintos censos sobre vivienda realizados en el país.

Según cifras oficiales, en el país el déficit habitacional sobrepasa 1.200.000 viviendas; más de la tercera parte de los hogares no tienen vivienda propia; dos de cada diez hogares pagan arriendo por la vivienda (18,1%); siete de cada diez hogares tienen vivienda propia (65,7%); el resto habita en viviendas prestadas (16,2%).⁸

Al año 2007, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC),⁹ el déficit habitacional cualitativo¹⁰ alcanzó el 75,5% de las viviendas existentes; por materiales el 71,6%; por servicios básicos el 40,3%, y por hacinamiento¹¹ el 29,8%.

Según estimaciones de la Cámara de la Construcción,¹² cada año se necesitan 50 mil viviendas más para cubrir el crecimiento poblacional y 150 mil para superar el déficit cualitativo, lo que significa que el número de personas que vive en condiciones precarias, generando asentamientos que no cumplen con las condiciones adecuadas de habitabilidad en el país, es ya de varios millones de personas.

Frente a la realidad reflejada en los datos, estos 23 años después de la publicación de *Ecuador Debate* sobre vivienda popular, se han desarrollado conceptos y propuestas en búsqueda de respuestas y estrategias para afrontar la

compleja situación de acceso y calidad de las viviendas. Gobiernos, fundaciones, varias ONG, comunidades, cooperativas, bancos, constructoras privadas, mutualistas, municipios, entre otros, han impulsado estos procesos o acciones, con un abanico de intereses, tendencias, enfoques, fuentes de financiamiento, desarrollo tecnológico, etc., provocando el auge de los llamados programas de vivienda alternativos o económicos, dirigidos a familias de bajos ingresos.

Programas que van desde *loteo sin servicios*, que consiste en grandes terrenos divididos en pequeñas extensiones; *viviendas progresivas*, cuyas construcciones se inician con una o dos habitaciones con perspectiva de ampliación, caracterizadas por el uso del zinc en el techo y bloque en las paredes; *construcciones modulares* referidas a viviendas prefabricadas; *unidades básicas* asentadas en pequeñas extensiones de terreno, sin perspectiva a extenderse de manera planificada, usualmente de madera o caña; *piso techo*, cuyas paredes son de cualquier material al alcance de las familias, el techo de zinc y el piso de loseta de cemento; *autoconstrucción*, con la mano de obra de la familia y la adquisición progresiva de materiales; *conjuntos habitacionales populares*

8 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). *Encuestas de condiciones de vida 2005-2006*. Quito: quinta ronda, 2007.

9 *Loc. cit.*

10 El INEC consideró las deficiencias en materiales, servicios básicos y hacinamiento para determinar el déficit cualitativo de la vivienda; si al menos una de ellas afecta a la vivienda, ésta es considerada como vivienda con déficit habitacional cualitativo.

11 El INEC considera hacinamiento cuando habitan más de tres personas por dormitorio.

12 Marcia Barzola y Marjorie Ortiz. "Solo privada es la actual opción para tener casa". *El Universo*. Guayaquil, 22 de octubre de 2006.

que ofrecen viviendas entre 24 m² y 45 m² en planos, con acabados externos, de bloque y cemento, cuyo costo es elevado porque incluye el precio del terreno, costos de legalización, permiso.

A partir de estas prácticas, surgen conceptos como: autoconstrucción, soluciones habitacionales, urbanizaciones populares, cooperativas solidarias, producción social del hábitat caracterizada por el crecimiento progresivo, la alta densidad y escasa planificación. Se generan procesos alternativos y supraalternativos (alternativa de la alternativa) en la búsqueda de respuestas; muchas veces en medio de la especulación del uso del suelo, de una demagógica oferta de vivienda y largos años para la construcción, equipamiento y consolidación.

Programas de vivienda que en su mayoría se construyen a partir de modelos preestablecidos, generalmente ofertados de manera individual, a los que las familias deben ajustarse. Propuestas adaptadas a la capacidad económica de las familias y comunidades, más que a su composición y necesidades: la pobreza ha sido la vara de medida a partir de la cual se han diseñado las “respuestas” o “alternativas” para la población que ha quedado marginada por la oferta del mercado “formal”.

Programas acompañados de frases que intentan promover una visión distinta y/o “alternativa”, como: “construyendo más que casas”; “construyendo esperanza”; “no construimos casas sino

familias”; “¡derecho a la vivienda hoy!”; “¡un mundo habitable para tod@s es posible”; “no solo construimos vivienda sino que edificamos familias”, entre muchos otros. Por otra parte, frecuentemente las familias dicen “no importa dónde, ni cómo, con tal de tener un techo propio”. El deseo de tener un lugar para vivir es tan grande que se acepta lo que ofrecen o se construye lo que se puede y donde se puede. En el Ecuador, los beneficiarios del programa de subsidio de vivienda social han realizado denuncias en los distintos gobiernos: “Las viviendas tienen techos y puertas de mala calidad, columnas que se caen y la ausencia de control estatal,”¹³ por lo que se las ha denominado “casas de papel”. “A finales de 2008, un viento calificado de mediana intensidad en Manabí desnudó un problema a escala nacional: la mala calidad de muchas casas que se construían con recursos del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, a través del programa “Socio Vivienda”¹⁴ Las autoridades se defienden diciendo que “de 27 mil casas que construyeron en la provincia, era “lógico” que unas cuantas tuvieran problemas.”¹⁵

Las familias que participan en los diversos programas implementados, sean estos pilotos o masivos, no necesariamente viven en mejores condiciones; sin embargo, estos programas fueron presentados como una esperanza, como una oportunidad; al respecto, algunos testimonios anónimos: “ahora son fami-

13 Hoy. “Un viento revela mala calidad de las viviendas”. Quito, 1 de enero de 2009.

14 Loc. cit.

15 Loc. cit.

lias que cuando llueve, no se les entra el agua, aunque vivan un montón”; “están mejor que antes”, “no es la casa que quería pero es lo que puedo pagar”; “es peor no hacer nada, las familias pueden ir mejorando poco a poco”; “de vivir en un cuarto arrendado, ahora están pagando su casa propia aunque sea de 36 m², es suya y el sentimiento de satisfacción es mayor, aunque la deuda sea para 20 años”.

Los esfuerzos bien intencionados de estos años no llegan a cumplir con lo estipulado por las organizaciones e instituciones defensoras de lo que se denomina Soluciones Habitacionales, las que

(...) entienden la vivienda como un proceso y busca que todas las familias, en su etapa inicial o en forma progresiva, dispongan de espacios habitables que cumplan todos los requisitos exigidos por las normas internacionales o bien las normas que cada país establezca de acuerdo a sus peculiaridades; pero que nunca se acepte como Solución Habitacional aquella que no disponga o pueda alcanzar esos estándares.¹⁶

En los diferentes programas ejecutados, las familias viven en mejores condiciones de las que vivían antes de acceder a los proyectos, pero no necesariamente en condiciones adecuadas. El trabajo realizado es necesario para

atenuar la grave situación de acceso y calidad de la vivienda, pero no es suficiente; es importante reflexionar, de forma autocrítica, los resultados de los programas, para evitar que el remedio sea peor que la enfermedad.

Para afrontar el problema de la vivienda, distintos gobiernos han desarrollado propuestas que han impulsado programas de vivienda económica, vivienda de interés social, vivienda para los pobres; en muchos de los casos, no estuvieron dirigidos a los sectores más necesitados, pero la calidad y procedimientos han sido motivo de denuncias, conflictos y debate en medio de la difusión de resultados.

En 1988, el Gobierno de Rodrigo Borja, del partido Izquierda Democrática, con el lema “Ahora le toca al pueblo” y “Justicia social con libertad”, presentó un plan de gobierno con 12 puntos generales en los que no se aludía de manera directa al tema de la vivienda. Su Gobierno impulsó programas habitacionales a través del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, con ejecución directa con construcción y crédito. En los cuatro años de su administración, se construyeron 84 mil unidades¹⁷ que estuvieron destinadas a la clase media y media alta, programas caracterizados por alta densidad poblacional y largos procesos de consolidación.

16 Leandro Quintana Uranga. “Políticas, soluciones y participación de la población en la producción social del hábitat”. En: *Seminario internacional Producción social del hábitat y neoliberalismo: el capital de la gente versus la miseria del capital*. Montevideo: Federación Uruguaya de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua, Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular, Coalición Internacional del Hábitat, 2001. Documento electrónico: <http://www.chasque.apc.org/vecinet/psh18.htm>

17 *Loc. cit.*

En 1992, el Gobierno de Sixto Durán Ballén, del Partido Unión Nacional Republicana, impulsó la modernización y el cambio en el sistema de acceso a la vivienda: se creó el Ministerio de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental (MIDUVI),¹⁸ del que pasaron a ser parte el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, sin perder su autonomía; la Junta de la Vivienda que desapareció entre 1992-1993; el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias, y la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros (DINAC), que pertenecía al Ministerio de Finanzas.

Entre 1993-1994, se formuló en el MIDUVI la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental, que constituye el marco conceptual de la acción del Estado, los gobiernos seccionales y del sector privado. En 1994, se realizó una inversión de \$ 14,5 millones para la construcción de *viviendas populares*; el Banco Ecuatoriano de la Vivienda construyó 49.080 viviendas.¹⁹ Se produjo un cambio en el rol del Estado y tomó auge el tema habitacional, priorizando la *focalización* para la gestión de vivienda.

En 1996, Abdalá Bucaram, del Partido Roldosista Ecuatoriano, con las frases “Un solo toque” y “La fuerza de los pobres”, promovió en su campaña la *vivienda popular*. El programa “Un solo toque”, con el plan de vivienda El Recreo, en Durán, fue su proyecto piloto. No llegó a construir ni el 20% de las 11 mil unidades proyectadas²⁰ en el corto tiempo de su permanencia en el Gobierno. Al programa accedía quien tenía capacidad de pago, relación laboral estable, certificado de ingresos y relación con el partido político.²¹

En 1998, el Gobierno de Jamil Mahuad, del partido Democracia Popular, ofreció *un nuevo rumbo*. Las ofertas de carácter social fueron su característica. El MIDUVI incorporó el concepto de mejoramiento de la vivienda a través del crédito e implementó el *bono para vivienda*. Se entregaron 23.833 bonos para vivienda nueva, 24.054 bonos para mejoramiento²² evidenciándose una vez más la focalización de las acciones. Este Gobierno declaró el feriado bancario, por lo que Mahuad salió de la Presidencia y terminó el período su binomio Gustavo Noboa.

18 Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas (PGU-LAC). *El Programa de Gestión Urbana como experiencia innovadora de asistencia técnica*. Quito: Informe, 1998. El MIDUVI fue estructurado con el apoyo de este Programa.

19 s/a. *Ecuador: actividades del sector servicios construcción y vivienda*. Documento electrónico: <http://www.cideiber.com/infoPaíses/Ecuador/06-07.html>

20 Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) / Subsecretaría de Vivienda. *Archivos*. Quito, 2007-2008.

21 El Gobierno de Abdalá Bucaram afrontó, dejó al país en una grave crisis. Esto fue asumido con grandes debilidades y poca transparencia política por el interinazgo siguiente de Fabián Alarcón, donde la situación se agravó con casos de escándalo. Dentro de estos problemas, le correspondió asumir la primera magistratura a Jamil Mahuad Witt.

22 Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) / Subsecretaría de Vivienda. *Archivos*. Quito, 2007-2008.

En 2003, llegó al poder el binomio Lucio Gutiérrez-Alfredo Palacio, del Partido Sociedad Patriótica, con el eslogan “Juntos contra la corrupción”. En este Gobierno se impulsó el programa “Un solo toque II”, a través del MIDUVI, pero no se concretó. Se ofreció conseguir un crédito de \$ 5 mil millones, y finalmente se entregaron 10.623 bonos para vivienda nueva y 15.702 bonos para mejoramiento.²³

A partir del derrocamiento de Gutiérrez, asumió la Presidencia Alfredo Palacio, en cuyo Gobierno se consideró la idea de devolver al Banco Ecuatoriano de la Vivienda la categoría de banca de primer piso, se intentó aprobar una política de vivienda poco discutida, y se planteó sacar del presupuesto del Estado el bono de la vivienda, pero no se concretó, entre otros factores, por presión de los grupos sociales, organizados alrededor del derecho a la vivienda.²⁴

Al término del período de Gobierno 2003-2007, el déficit habitacional llegó a 1.430.000 unidades. En el primer trimestre 2005, el Banco no realizó ninguna operación, enfocó su actividad en el esquema de los fideicomisos en calidad de adherente para construir proyectos, con un aporte propio del 70% del Banco. El patrimonio del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, a septiembre de 2005, era de \$ 63,2 millones; al finalizar el período, el patrimonio se redujo considerablemente.

En enero de 2007, se inició el Gobierno de Rafael Correa, del Movimiento Alianza País, autodefinido como el “Gobierno de la revolución ciudadana”. La vivienda fue uno de los temas centrales de su campaña. En febrero de 2007, por decreto se duplicó el valor del bono de vivienda nueva y mejoramiento, equiparando el bono rural y urbano en \$ 3.600; se duplicó el *bono de mejoramiento de vivienda urbana*, y en el área rural se cuadruplicó llegando a \$ 1.500.

Se ha implementado el *bono de titulación*, destinado a financiar la formalización de las escrituras de traspaso de dominio. El financiamiento provino básicamente del Fondo de Estabilización Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP). Se ha dado apertura a la sociedad civil, especialmente a través del Contrato Social por la Vivienda y otros actores sociales.

Los montos de inversión para el Sistema de Incentivos para la Vivienda²⁵ varían de período a período. El número de familias beneficiadas desde el año 1999 a 2007 bordea los 300 mil (bonos entregados), con un monto aproximado de \$ 352.642.08. Existe un repunte de soluciones en los años 2000 y 2001, baja notoriamente de 2002 a 2006 y vuelve a subir el número de bonos pagados en 2007, evidenciándose una deferencia importante entre el año 2001 (\$ 57.280.936) y 2007 (\$

23 *Loc. cit.*

24 Contrato Social para la Vivienda, espacio abierto desde 2005 para trabajar por el derecho a la vivienda digna.

25 Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) / Subsecretaría de Vivienda. *Sistema de incentivos de vivienda bonos pagados*. Quito, 2008.

166.030.151) en cuanto a la diferencia del monto de inversión, a pesar que en cuanto al número de bonos entregados

es casi igual, la inversión se duplica, en un intento de mejorar la calidad de la vivienda.

Gráfico 1
Número de bonos de vivienda entregados por año



Fuente: MIDUVI / Subsecretaría de Vivienda, 2008.
Elaboración: María Elena Acosta M., 2008.

Las principales dificultades del Sistema de Incentivos para Vivienda (SIV) (bono de la vivienda, subsidio focalizado) han sido los sistemas de control en la calificación y entrega de los bonos, calidad de los materiales utilizados en las viviendas, ausencia de control estatal, cumplimiento en la entrega del dinero por parte de los gobiernos nacionales, endeudamiento interno y externo, falta de una estrategia sostenible para la continuidad de las

políticas de subsidios, dependencia basada en los ingresos por el precio del petróleo y por los préstamos internacionales.

Otro gran problema ha sido la inestabilidad de los ministros en el MIDUVI, pues se han nombrado 11 ministros en 15 años de vida institucional (solamente una mujer ha ocupado esta cartera); esta situación ha obstaculizado el desarrollo de programas a largo plazo.

Cuadro 2
Ministros que ocuparon la cartera de Estado por Gobierno, desde su creación 1994

Gobierno	Ministro	Período	Partido político
Arq. Sixto Durán	Ing. Francisco Albornoz	agosto 1994 a agosto 1996	Partido Social Cristiano (PSC)
Ab. Abdalá Bucaram	Dr. Víctor Hugo Siquoret	agosto 1996 a febrero 1997	Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)
Dr. Fabián Alarcón	Arq. Diego Ponce	mayo 1998 a agosto 1998	FRA (coalición)
Eco. Jamil Mahuad	Arq. Teodoro Peña	agosto 1998 a octubre 2000	Democracia Popular (DP)
Dr. Gustavo Noboa	Ing. Nelson Murgueitio	febrero 2000 a enero 2003	No precisado
Ing. Lucio Gutiérrez	Ing. Nelson Álvarez Sánchez	enero 2003 a marzo 2004	Sociedad Patriótica (SP)
Ing. Lucio Gutiérrez	Ing. Bruno Poggi Guillén	abril 2004 a abril 2005	Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)
Dr. Alfredo Palacio	Ing. Armando Bravo Núñez	abril 2005 a diciembre 2005	No precisado
Dr. Alfredo Palacio	Ing. Héctor Vélez Andrade	enero 2006 a enero 2007	No precisado
Econ. Rafael Correa	Arq. María Duarte Pesantez	enero 2007 a enero 2009	Alianza País (AP)
Econ. Rafael Correa	Ing. Walter Solís Valarezo	febrero 2009 a la fecha	Alianza País (AP)

Fuente: MIDUVI, 2009.

Elaboración: María Elena Acosta M.

El problema persiste a pesar de los múltiples esfuerzos, las “soluciones” planteadas, los avances en los marcos legales, el crecimiento de instituciones que afrontan el déficit habitacional, el fortalecimiento de los movimientos de pobladores. Sigue siendo un asunto complejo para los gobernantes y una frustración para un número importante de familias, como expresa Maguiña: “La democracia, los recursos sociales públicos y las leyes del mercado se han demostrado hasta ahora insuficientes para acabar con las dificultades para acceder a la vivienda de cientos de miles de personas sumidas en la marginalidad.”²⁶

Pensar que la solución es construir programas de vivienda urbanizados, conjuntos habitacionales integrales, sería ingenuo, porque a pesar de ser lo adecuado, esto no está al alcance de todas las familias. Tampoco se puede apostar totalmente a la forma en como las poblaciones han ido construyendo paulatinamente sus casas y barrios, porque los costos humanos, materiales y económicos son altos, las familias de bajos recursos económicos se han tomado entre 20 a 30 años para construir sus viviendas y consolidar sus barrios.

No se puede seguir implementando programas “alternativos” de mala cali-

26 Jorge Maguiña. *La cooperación internacional y el acceso de grupos sociales vulnerables a vivienda propia: desarrollo o ironía*. Perú: Informe de investigación - Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005.

dad que reproducen más precariedad en nombre del derecho a la vivienda, cualquiera que sea su denominación o justificación conceptual. Carrión²⁷ advertía, en el año 1986, sobre el “proceso paulatino de desvalorización del concepto vivienda. Inicialmente se otorgaba vivienda y hoy soluciones habitacionales. Primero fue vivienda de interés social, luego de bajo costo (...)”²⁸

El punto central no es el cambio de denominación o el desarrollo conceptual, el problema es que la mayor parte de acciones, programas y conceptos no han logrado que las familias vivan en condiciones adecuadas, recreando, en alguna medida, aquello que se ha criticado, las malas condiciones, el uso de materiales inadecuados, el hacinamiento.

La realidad ha desbordado a los intentos que han quedado cortos. En 2003, Kofi Annan, ex Secretario General de la ONU, expresó: “Si no se toman medidas decisivas, de aquí a 30 años habrá 2.000 millones de personas con viviendas insalubres”; actualmente, al mirar los datos, al recorrer los barrios, es evidente que las medidas no han sido decisivas ni suficientes y que el problema crece.

En medio del pesimismo y el optimismo presentes en el debate, por mirar positiva o críticamente los procesos en el campo de la vivienda, sean estos proyectos pilotos o acciones masivas, queda en evidencia la ambigüedad y la poca efectividad en relación con el cumplimiento de los aspectos requeri-

dos para considerar una vivienda adecuada.

Es arriesgado justificar acciones acotadas, techo-piso, unidad básica, casa progresiva, entre otras, en nombre de derecho a la vivienda, si finalmente no responden a las necesidades y aspiraciones de las familias sino que están en función de sus escasos ingresos, de los bajos presupuestos que los gobiernos destinan, de los escasos fondos con los que cuentan las ONG o de las pocas buenas intenciones de algunas empresas privadas.

Se debe buscar elevar la calidad de los resultados, conocer las limitaciones, para no correr el riesgo de repetir programas que no han funcionado o caer en errores pasados, procurando que las respuestas, programas y “alternativas” no sean construidas a partir solamente de la capacidad económica, tanto de quienes van acceder, como de quienes los ejecuten, consolidando una visión de mercado en lugar del ejercicio de un derecho universal.

De la manera en que se construyen las viviendas, se construyen las ciudades, y si las viviendas son incompletas o “progresivas”, también las ciudades serán incompletas y desordenadas, cobijando ciudadanos con esperanza, pero viviendo de forma inadecuada.

Las familias, no solo las viviendas, se encuentran entre la espada y la pared, entre la pared y las muchas espadas a las que se ven enfrentadas: un mercado con precios altos; un Estado con programas de bajo presupuesto y

27 Fernando Carrión. *Op. cit.*, p. 105.

28 *Loc. cit.*

cobertura; un sector privado debatiéndose entre la crisis y sus márgenes de ganancia; las ONG y fundaciones tratando de hacer lo que pueden, apostando a los proyectos pilotos, a las nuevas tecnologías; y una comunidad con líderes y organizaciones intentando buscar “alternativas” o resolviendo el problema como sea.

Quizás el destino de la vivienda sea estar entre las espadas y la pared: por un lado, el diseño de la vivienda tiene que ser flexible, no rígido, pero por otro lado, no deben ser modelos en serie porque se debe responder a las necesidades y la composición familiar; debe ser completa, pero al alcance de todas las familias; es un derecho universal, pero a la vez tiene que ser focalizada para quienes más necesiten. ¿Cómo resolver estas disyuntivas en medio de una creciente problemática?, puesto que la población tanto como la demanda crecen vertiginosamente, las posibles soluciones han generado problemas y éstos se incrementan más rápido que las soluciones implementadas.

Probablemente la vivienda continúe entre las espadas y la pared si se mantiene un silencio cómplice frente a los márgenes de ganancia del sector de la construcción; los costos de transporte y materiales; la concepción de la vivienda como una mercancía; la excesiva tramitología exigida para la aprobación de proyectos de construcción; la inadecuada regulación y control; la especulación del suelo; las débiles políticas existen-

tes; los escasos recursos; la presión de los organismos internacionales; el condicionamiento de los financiamientos, y la ejecución de proyectos pobres para los pobres.

Este panorama obliga a repensar el concepto de vivienda. Como lo plantea Carrión, “hay que empezar a comprender a la vivienda no como un producto rígido o estático, sino como altamente flexible y dinámico; hay que tener en cuenta sus especificidades locales y, no se diga, las cualidades culturales.”²⁹ Pero también se requiere asumir la responsabilidad de no caer en la tentación de denominar a cualquier iniciativa, por más loable que ésta sea, como “vivienda adecuada”, si no cumple con lo estipulado en los tratados internacionales o, al menos, con el buen sentido, que es mejor que el sentido común.

El desafío es seguir buscando respuestas y agotar los esfuerzos por ser más efectivos al afrontar el problema, tal vez esto nos obligue a ver más allá del número de viviendas que faltan, pues es un tema que tiene relación con la propiedad, el acceso a la tierra y, principalmente, con la distribución de la riqueza.³⁰

Reflexiones finales (a manera de conclusiones)

Se ha avanzado durante estos años en la búsqueda de acuerdos entre los distintos actores de la sociedad interesados en afrontar el problema de la vivien-

29 Fernando Carrión. “La vivienda”. *Hoy*. Quito, 2009.

30 Análisis que debe estar relacionado con la propiedad de la tierra, la propiedad del capital industrial y la propiedad del capital financiero.

da; se han impulsado acciones conjuntas, por un lado, entre la empresa privada, el Estado y las ONG, y por otro lado, entre los sectores populares organizados, las ONG, la empresa privada y el Estado, evidenciando que si no hay una alianza intersectorial y el reconocimiento de las múltiples dimensiones que tiene el tema de vivienda, es imposible enfrentar la creciente demanda, el histórico déficit habitacional y el crónico déficit cualitativo en el país.

La construcción de vivienda de calidad basada en el concepto de vivienda adecuada constituye una herida abierta, una brecha entre lo que pasa a diario y lo que se estipula en los tratados y acuerdos. Es importante elaborar y suscribir documentos, pero aún más imprescindible es velar por el cumplimiento y aplicación de las convenciones internacionales y nacionales, sostener la coherencia entre la definición de las políticas y su ejecución, y el reconocimiento de la vivienda como una inversión y aspiración personal, pero que tiene estrecha relación con la inversión pública en servicios, infraestructura, seguridad, entre otras.

La realidad exige seguir buscando maneras de construir vivienda adecuada para familias diversas, ciudades que permitan la convivencia, países y regiones más equitativos. Es mejor hacer algo que no hacer nada. El optimismo del trabajo cumplido, de los proyectos realizados, no debe dar paso a procesos que llevan a construir tugurios, a no mirar la vivienda como un derecho universal sino como una mercancía; pero tampoco se debe permitir que el pesimismo invada y paralice. La invitación

es estar concientes de las limitaciones, pero seguir avanzado.

Sin embargo, a pesar de todo y de todos, la vivienda continúa siendo un propósito vigente para la mayoría de la población, constituye la razón de ser de muchas familias, la meta a lograr, sin importar los costos, el tiempo, pues significa seguridad, patrimonio, estatus. Es la razón a partir de la cual se organizan los sectores populares, es el tema que permite a los políticos elaborar sus discursos y captar votos; es motivo de convenciones internacionales y resoluciones supranacionales. Hay que seguir avanzando, aunque sintamos que estamos entre las espadas y la pared, pues es un cuento que debe acabar.

Bibliografía

- Acosta, María Elena
2008 "Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de los setenta. Análisis, balance y aprendizajes". Quito: Tesis de Maestría - FLACSO, sede Ecuador.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
1997 Documento electrónico: <http://www.iadb.org/exr/PRENSA/1997/cp30297c.htm>
- Barzola, Marcia y Marjorie Ortiz
2006 "Solo privada es la actual opción para tener casa". *El Universo*. Guayaquil, 22 de octubre.
- Carrión, Fernando
1986 "De la manipulación de la esperanza a la gestión del fracaso". *Ecuador Debate*. No.10. Quito, FLACSO.
- Carrión, Fernando
2009 "La vivienda". *Hoy*. Quito.
- Espinosa Cordero, Simon
s.f *Dictadura de las FF. AA. Guillermo Rodríguez Lara. Período dictatorial: 16 de febrero de 1972 a 12 de enero de 1976*. Quito: EDUFUTURO - Prefectura de Pichincha.

- Estrada, Carlos (ed.)
 2005 *Producción social del Hábitat en el Perú*. Perú: Comité de campaña por el derecho a una vivienda digna para todos y todas.
- Hábitat II
 1996 *Declaración de Estambul. Segunda conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos*. Estambul, Turquía.
- Herrera, Amílcar; Scolnick, Hugo y otros
 2004 *Catástrofe o nueva sociedad. Modelo mundial latinoamericano. 30 años después*. Segunda edición, IDRC - CRDI.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)
 2005 *Encuestas de condiciones de vida*. Quito.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)
Censos 1970-1982-1990-2001.
- Maguiña, Jorge
 2005 *La cooperación internacional y el acceso de grupos sociales vulnerables a vivienda propia: desarrollo o ironía*. Perú: Informe de investigación - Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Marques Osorio, Leticia
 2006 *El derecho humano a la vivienda adecuada en América Latina: de la teoría a la práctica. Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*. IDRC-CRDI/APRODEH/PYV.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)
 2007 *Archivos*. Quito.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) / Subsecretaría de Vivienda
 2007-2008 *Archivos*. Quito.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) / Subsecretaría de Vivienda
 2008 *Sistema de incentivos de vivienda bonos pagados*. Quito.
- Ortiz, Enrique
 2002 *La producción social del hábitat: ¿opción marginal o estrategia transformadora?* México: Habitat International Coalition, discussion paper.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
 s/f *Derecho a una vivienda adecuada*. Folleto informativo 21.
- Padilla, Cecilia; Domenech, C.; Balarezo, M. y S. Cadirachi
 2004 *Estudio de factibilidad y diseño de un fondo de microcrédito para la mejora habitacional popular en Ecuador*. Quito: CEPESIU ETIMOS - Programa de Gestión Urbana (PGU).
- Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas (PGU-LAC)
 1998 *El Programa de Gestión Urbana como experiencia innovadora de asistencia técnica*. Quito: Informe, 1998.
- Programa de las Naciones Unidas sobre los derechos de vivienda
 2000 *El centro de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos*. Hábitat.
- Quintana Uranga, Leandro
 "Políticas, soluciones y participación de la población en la producción social del hábitat". En: *Seminario internacional Producción social del hábitat y neoliberalismo: el capital de la gente versus la miseria del capital*. Montevideo: Federación Uruguaya de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua, Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular, Coalición Internacional del Hábitat, 2001. Documento electrónico: <http://www.chasque.apc.org/vecinet/psh18.htm>
- s/a. *Ecuador, actividades del sector servicios construcción y vivienda*. Documento electrónico: <http://www.cideiber.com/infoPaíses/Ecuador/Ecuador-06-07.html>.
- s/a. *¿Qué entendemos por soluciones habitacionales? Conversemos sobre la vivienda social en Chile*, 2006. Documento electrónico: <http://www.atinachile.cl>

El efecto Mivivienda: política de vivienda para la clase media y diferenciación social

*Julio Calderón Cockburn*¹

Se cuestiona y analiza las políticas habitacionales desarrolladas en Perú, con la fórmula del “mercado como solución”, establecida durante el ajuste estructural, la reforma económica y la reforma del Estado. Para ello se estudia el Fondo Mivivienda, una articulación público-privada orientada a la problemática habitacional de la clase media, cuyos efectos se vinculan con el proceso de diferenciación social en Lima Metropolitana, su forma y estructura urbanística.

El siguiente artículo cuestiona y analiza las políticas de vivienda que fueron desarrolladas en Perú tras el desencanto –tanto del propio Estado como del capital constructor– con la fórmula del “mercado como solución” al problema habitacional, que había sido establecida durante el ajuste estructural, la reforma económica y la reforma del Estado. Para ello, se considera el estudio de caso del Fondo Mivivienda, una articulación público-privada orientada a la problemática habitacional de la clase media, considerada exitosa por las autoridades. A su vez, se vincula dicho Fondo con el proceso de diferenciación social por el que atraviesa Lima Metropolitana y, finalmente, extrae algunas conclusiones en la forma y la estructura urbana de Lima.

El artículo se propone, a través de un caso actual, reflexionar sobre los nexos entre el Estado y el mercado en la producción de la ciudad, específicamente en torno a la atención hacia la clase media y su articulación con el proceso de diferenciación social. Conceptualmente, este artículo entiende que el Estado contribuye vigorosamente a producir el *estado* del mercado de la vivienda a través de inversiones financieras y la doble construcción de la demanda y de la oferta, por medio de recursos, leyes, reglamentos y crédito a los constructores.²

El Fondo Mivivienda, para ubicarlo históricamente, surgió hacia 1997, años después de que, en 1990, la sociedad y la economía peruana, con retraso frente a otros países de América Latina, se

1 Doctor en Sociología, profesor de la PUCP y de la UNI de Lima y del Lincoln Institute de Cambridge. Correo electrónico: calderon@chavin.rcp.net.pe

2 Pierre Bourdieu. *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Ed. Manantial, 2002, p. 32.

incorporara a los planes de ajuste estructural y reforma del Estado promovidos por los organismos multilaterales. El ajuste, entre otras consecuencias, contrajo la demanda y el consumo, debido a la reducción del gasto público y, en cuanto a la política de vivienda, redujo ostensiblemente el papel del Estado a partir de 1992 cuando desapareció al Ministerio de Vivienda, la banca de fomento, el sistema mutual y los programas públicos de acceso al suelo. En 1993, la nueva *Constitución* concluyó la faena, eliminando el derecho a la vivienda que había sido consagrado en la *Constitución de 1979*.³ Como nunca antes en el país, las elites políticas asumieron una propuesta liberal a ultranza.⁴

Sin embargo, entre 1993 y 1997, que fueron años de crecimiento económico, el mercado no tuvo respuestas para resolver el problema habitacional. De manera que el sistema urbano empeoró porque se incrementó la informalidad en barrios precarios de la periferia y, por otra parte, las propias zonas residenciales de la clase media tradicional en el área central empezaron a caerse a pedazos, imposibles de ser mantenidas por sus propietarios. La industria de la construcción edificaba viviendas solo para el nivel social y económico A1 de los mayores ingresos. Pero, con los efectos de la crisis asiática, incluso este mercado se restringió.

Hacia 1997 era un clamor –incluso por parte del capital constructor siempre afecto a solicitar la eliminación de regulaciones– el requerimiento del subsidio público para afrontar el problema habitacional y asumir el riesgo que los capitales privados no querían tomar. Se creó entonces el Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda, o simplemente Fondo Mivivienda (FMV), por Ley 26912, y su reglamento fue expedido el 11 de abril de 1998.

El panorama urbano

A mediados de la década de los años noventa, la estructura urbana de Lima –una ciudad de 6 millones de personas– mostraba, para indicar las situaciones extremas, un desarrollo de condominios y casas de playa en dirección al sur para sectores de altos ingresos, y una ciudad informal e ilegal mayoritaria, que se producía en la periferia a la sombra de la tolerancia pública y de las políticas de provisión de infraestructura y títulos de propiedad. Esto es, si bien el papel del Estado había sido disminuido, las elites políticas se cuidaron de no afectar la llamada “política social” hacia los pobres urbanos, base del modelo neopopulista y neoliberal en curso.

El área central de Lima, asentamiento tradicional de las clases medias, y en parte de las altas, había iniciado un proceso demográfico de despoblamiento

3 Julio Calderón. *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lima: SINCOS-LILP, 2006., p. 87-88

4 La reducción del papel regulador del Estado y el planteamiento que el mercado asumiera la solución del “problema de la vivienda” fue un verdadero reto de política pública. El Estado –cuyo papel en la resolución del problema de la vivienda había sido bastante pobre históricamente– debía ser reemplazado por el mercado; algo que, por cierto, no se había conseguido en ningún tiempo ni lugar.

en términos absolutos, como lo muestra la comparación de los censos de 1972, 1981, 1993, 2005 y 2007.⁵ Los distritos residenciales de la clase media, en Lima, parecían condenados a seguir el camino de sus propietarios: una clase venida a menos tras el fin del proceso de sustitución de importaciones, y la opción por un modelo primario exportador que redujo el gasto y la burocracia pública. Distritos como Magdalena, Pueblo Libre o Lince habían empezado a perder su encanto. Sus viviendas (los chalets limeños) se venían a menos, o se subdividían para dar cabida a la extensión de la familia. Sus propietarios envejecían y perdían el empleo, tenían dificultades para costear la educación de sus hijos, pues la infraestructura decaía y afloraban barrios con problemas de violencia social y de inseguridad ciudadana (drogas, robos). Los distritos obreros y populares, por su parte, continuaban su proceso de deterioro dada la ausencia de políticas de renovación urbana.

La zona industrial de la ciudad –también ubicada en el área central que había vivido el esplendor de la época industrial de los años sesenta y setenta, y que la reforma neoliberal había desaparecido en gran parte– había sido abandonada y ya era considerada, para diversos efectos, como tierra vacante. Una crónica periodística de *El Comercio* informaba, hacia julio de

2003: “Durante las últimas décadas, la Avenida Argentina ha tomado la forma de un fantasmal eje industrial, con pocas fábricas y un espacio disponible de hasta 60%”. Ese espacio podía ser estimado en 460 ha. A inicios del siglo XXI, la Municipalidad de Lima cambió la reglamentación para permitir el desarrollo inmobiliario de viviendas.

La oferta formal de vivienda había quedado en manos del sector privado. La oferta se seguía dirigiendo a su público habitual: la clase alta o la clase media alta. En 1997, en Lima, la oferta había sido 5.836 unidades (705.929 m²) y, en 1998, de 7.261 unidades (870.804 m²). Entre agosto de 1997 y julio de 1998 el 71% de los departamentos ofertados excedían el precio de 61,000 dólares, de acuerdo a la Cámara Peruana de Construcción (Calderón, 2006: 94). Al año 2000, los constructores revelaron que existían 5.300 viviendas nuevas sin colocarse, las cuales estaban valorizadas en \$ 450 millones, un 6% más que las 4.998 viviendas valuadas en \$ 420 millones de 1999. Al año 2000, el ingreso de nuevas viviendas al mercado había caído en 60% por la recesión y la crisis asiática.⁶

El Fondo Mivivienda

El Fondo Mivivienda (FMV) fue creado en 1997 y su reglamento se expidió en 1998. La Cámara Peruana de la

5 Entiéndase por área central los distritos ubicados en lo que fue la corona de crecimiento de la ciudad hasta la década de los años cincuenta, en la que pueden distinguirse algunos de composición obrera y popular (Breña, La Victoria, Rímac, Callao, El Cercado); otros de clase media y alta (Jesús María, Magdalena, Pueblo Libre, Lince, San Miguel, Miraflores y San Isidro); y a la que habría que sumar los distritos de expansión de sectores medios y altos del sureste (La Molina, Surco y San Borja) (mapa 1).

6 *El Comercio*, 26 de noviembre de 2000, página b2.

Construcción (CAPECO) saludó al FMV afirmando que atendería a “un sector mayoritario del país que está demandando y no tiene oferta”. Entre sus argumentos, la Cámara afirmaba que existía una demanda de más 100 mil viviendas insatisfechas dentro del segmento de \$ 10 mil a \$ 30 mil. No obstante, la Cámara se apresuró en indicar que sus afiliados no podían asumir el riesgo de construir para ese segmento, a menos que se pusieran en claro las condiciones del programa gubernamental.⁷

El FMV estuvo destinado a los estratos sociales medios al promover la compra de casas o departamentos con una serie de facilidades crediticias. El Estado, a través de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), inyectó al sistema bancario aproximadamente \$ 600 millones.⁸ Este monto era el saldo que había quedado de la liquidación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) que –creado en 1979 a partir de la contribución del capital y el trabajo– había sido desvirtuado a partir de 1985 asumiendo objetivos distintos a los de su creación y deviniendo en un impuesto antes que una contribución.⁹

El FMV no construía ni vendía viviendas o terrenos. Se trataba de un dinero público que el Estado ponía al servicio del capital financiero privado. Por otro lado, eran los promotores inmobiliarios privados y capital constructor quienes compraban el terreno, diseñaban, financiaban en parte, ejecutaban y comercializaban los proyectos habitacionales, debiendo encargarse de

recolectar a los prestatarios y vincularlos a los bancos que disponían del fondo. Los bancos y entidades financieras calificaban como sujetos de crédito a los prestatarios recolectados, a quienes se exigía que no fueran propietarios de otra vivienda ni hubieran obtenido antes financiamiento del FONAVI. Las normas de construcción vigentes fueron relajadas para permitir una disminución de los costos de producción y los precios de venta final de los inmuebles.

El FMV financiaba hasta el 90% del valor del inmueble, por un tope de 35 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), siendo el valor aproximado de una UIT 2,700 Nuevos Soles (USD 900.00), por un plazo de 20 años. Los prestatarios debían aportar un 10% de cuota inicial. Los precios de los inmuebles tenían que fluctuar entre \$ 8 mil y \$ 31.500. Una vez producida la transacción, el cliente que solicitó el préstamo era el titular de la propiedad, sin embargo, el inmueble quedaba en garantía para el banco hasta el pago total o cancelación de las cuotas. Si el prestatario cumplía sus pagos a tiempo se hacía acreedor al bono del buen pagador, que era un subsidio estatal por el 20% de la deuda adquirida en la adquisición del inmueble.

El FMV tuvo un comienzo incierto hasta que levantó vuelo al año 2003, considerado como el “año del despegue”. El número de créditos entre 2002 y 2003 casi se duplicó: superó los 6 mil créditos. Entre los años 2003 y 2006, el nivel de créditos se mantuvo alto, así como los montos (tabla 1).

7 *El Comercio*, 27 de octubre de 1998, página b2...

8 *El Comercio*, 11 de agosto de 2002, página a2..

9 Julio Calderón. *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: UNMSM, 2005. p. 212-213.

Tabla 1
Créditos otorgados por el Fondo Mivivienda en Perú (1999-2007)

Año	Créditos	Monto (millones de dólares)
1999	143	2.167
2000	405	7.446
2001	1.442	24.939
2002	3.611	72.349
2003	6.166	120.572
2004	7.960	187.333
2005	9.205	235.408
2006	5.540	143.790
2007	3.118	72.642
	37.590	866.646

Fuente: FMV.

Nota: Los créditos en la ciudad de Lima son aproximadamente el 80% del total.

El “despegue” del FMV fue, en gran parte, resultado de las presiones y demandas que el capital financiero y el capital constructor dirigieron al Estado. Entre 1999 y el 2001, la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), la banca privada y los medios de comunicación argumentaron a favor de lo que entendían por una concepción moderna del Estado: un ente facilitador que contribuyera a desarrollar los mercados, y no a comprar tierras o construir, y que no generara paralelismos con el sector privado.¹⁰ Específicamente, se trataba de una demanda por modificación de normas (densidades, usos del suelo) y mayores subsidios financieros, la cual buscaba superar dos dificultades que la experiencia inicial del FMV demostraba.

Una dificultad era encontrar terrenos en los que fuera posible promover

desarrollos que permitieran rentabilidad. Durante los primeros años, los topes establecidos en torno a los precios de la unidad de vivienda se enfrentaban a los procesos de valorización del suelo en los distintos espacios de la ciudad de Lima, esto es, a la formación de rentas urbanas. Hacia 1999, los constructores alegaban que viviendas de \$ 17 mil *solo* podían ser construidas en distritos como Comas, Carabayllo, San Juan de Lurigancho o similares, ubicados en la periferia, con una alta composición de población habitando en modalidades ilegales e informales de ocupación del suelo. Se asistía a una paradoja: las personas que podían calificar los créditos del FMV “no querían ir a vivir allí”, y los que sí querían, no calificaban para los créditos. La expectativa de la demanda era ir a vivir a distritos como Surco o

10 Como lo afirmó el consultor internacional en vivienda, Jorge Torres: “Lo que se plantea es una intervención del Estado que no genere paralelismos con el sector privado, que no discrimine al sector privado y que contribuya a desarrollar todo el ambiente y todas las condiciones necesarias para que el mercado se desarrolle” (Jorge Torres. *Síntesis*, 14 de septiembre de 2000, página 19).

Magdalena, pero los precios del suelo no lo permitían.

La solución, entre 1999 y 2001, consistió en diversas modificaciones que el Estado realizó al FMV. En 1999 se exoneró del pago de Impuesto General a las Ventas (IGV) para viviendas de hasta un costo de \$ 30 mil dólares (el IGV por entonces era del orden del 18%). En 2001, el Decreto Supremo 064-2001 estableció que, para determinar la base imponible del IGV en la primera venta de inmuebles, se excluiría el valor del terreno del monto de la transferencia de la vivienda. Esto permitió elevar el monto de las viviendas hasta \$ 35 mil, con lo cual, según la CAPECO, el FMV se abrió a las clases B1 y B2, y podía edificarse viviendas en “mejores zonas”. Al no considerar el IGV en el cálculo del costo de la vivienda, se podría construir en distritos como Jesús María, Pueblo Libre, Magdalena o San Miguel.

La segunda dificultad tenía que ver con el temor del capital financiero a asumir riesgos ante una clase media cuyo comportamiento crediticio podía considerarse incierto. Hacia enero de 2002, una norma complementaria a favor de personas que no obtenían buena calificación por los bancos estableció que el FMV se convertía en el garante principal, de modo que si el cliente no pagaba, el fondo debería cubrir la falta.¹¹

De manera que el FMV empezó a funcionar una vez que el Estado asumiera casi la totalidad de los riesgos de la operación financiera. En 2002, el programa otorgó 3,611 créditos (254,3 millones de soles), lo que representó un incremento de 153% respecto a 2001. En el año 2003 casi se duplicó el número de créditos respecto al año 2002. La industria de la construcción atendió, a través del crédito subsidiado, una demanda contenida de la clase media. El ascenso de los créditos continuó hasta el año 2005, y luego el FMV comenzó un declive en parte explicado porque el propio FMV había perdido liquidez.

El FMV, a pesar de su decaimiento hacia 2007, había hecho sentir su efecto en la actividad edificadora. Debe considerarse que el efecto del FMV no consiste únicamente en los créditos que contribuyó directamente a otorgar, sino en el empuje que produjo en el mercado inmobiliario al impulsar hacia la baja los precios de los inmuebles y permitir el ajuste del capital constructor a nichos de la demanda antes no atendidos (efecto rebote). Entre efectos más destacables están:

- El aumento de la oferta de viviendas. De acuerdo con la Cámara Peruana de la Construcción,¹² en 1996, cuando el país vivía una etapa de crecimiento económico, se ofertaron unos 600 mil metros cua-

11 El reglamento del FMV precisaba que el Fondo asumiría las dos terceras partes del riesgo de la operación y los bancos una tercera parte: “Esto impulsará la concesión de créditos a través de Mivivienda, el cual está dirigido a sectores menos favorecidos de la población”, indicó Adrián Revilla, gerente general del Banco de Trabajo (*El Comercio*, 18 de enero de 2002, página b2).

12 Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO) “Lanzamiento de XII estudio de edificaciones de CAPECO. En www.capeco.org/icd/estudios/lima.

drados, y al año 2006, en pleno éxito del FMV, la oferta más que se duplicó a 1.400.000 metros cuadrados. Mientras que en 1996, 1997 y 1998 solo se vendió el 16%, 9,4% y 9,6% de las edificaciones puestas en el mercado, respectivamente; en los años 2004, 2005 y 2006 se vendió el 24,6%, 30,2% y el 26,7%, respectivamente.

- La reducción de los precios de los inmuebles. Al año 2003 la demanda por viviendas, cuyos precios llegaban hasta los \$ 30 mil, representó el 90,2% del total.¹³ En 2007, de un total aproximado de 14.071 viviendas ofertadas, un 57% tenían precios de menos de \$ 40 mil, siendo que un 20% tenían precios entre \$ 31 mil y \$ 39 mil. En perspectiva histórica comparada, mientras que en 1999 la mayoría de la oferta inmobiliaria en Lima se dirigía a los sectores A y B –con precios entre \$ 70 mil y \$ 250 mil–, en 2007 el 56% de la oferta se ubicaba entre los rangos de \$ 30 a \$ 80 mil.¹⁴
- El crecimiento del mercado de crédito hipotecario, el mismo que en el 2002 alcanzó unos 1,150 millones de USD para incrementarse al 2007 a unos 2,742 millones USD y a unos 3,438 millones USD en 2008 (Interbank, 2008: 8). Dicho banco (Interbank, 2008) estima que el incremento obedece al financia-

miento de largo plazo (al que contribuyó Mi vivienda), así como a un crecimiento de la economía y de la capacidad adquisitiva.

- El “reciclamiento” de Lima. La CAPECO planteó, desde finales de 2001, reciclar Lima construyendo en zonas que ya tenían servicios como Lince, Surquillo, Barrios Altos, Magdalena y hasta en el Centro de Lima. Los estudios de CAPECO habían mostrado que el mercado de departamentos de menos de \$ 30 mil se agotaba, mientras que las casas y departamentos de más de \$ 50 mil podían pasar años sin colocarse.¹⁵

Hacia 2004, las autoridades reconocían que se había generado un mercado de créditos hipotecarios para la clase media. Hacia los años 2006 y 2007, se consideró que la demanda de la clase media había sido atendida en parte. Un estudio de la CAPECO mostraba que en el rango de \$ 25 a \$ 30 mil había una demanda insatisfecha de 18.737 viviendas, y entre \$ 30 y \$ 40 mil, una demanda insatisfecha de 22.391 viviendas. En cambio, la demanda insatisfecha en los rangos de viviendas de \$ 4 a \$ 8 mil era de 70.859 viviendas; en los rangos de \$ 11 a \$ 20 mil era de 52.118 viviendas; y en los rangos de \$ 21 a \$ 25 mil, de 51.423 viviendas.¹⁶

13 *El Comercio*, 16 de febrero de 2003. página b7.

14 Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO). *Op. cit.* “Lanzamiento de XII estudio de edificaciones de CAPECO. En www.capeco.org/icd/estudios/lima.

15 *El Comercio*, 30 de septiembre de 2001. página b3.

16 Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO). “Lanzamiento de XII estudio de edificaciones de CAPECO. En www.capeco.org/icd/estudios/lima.

Las autoridades consideraron que las demandas de la clase media (nivel B) habían sido en parte atendidas y que había que orientar el esfuerzo al nivel C y D. Esto llevaba a producir vivienda a menor precio, poniéndose en marcha proyectos como los de Mi Hogar y Techo Propio.¹⁷

Las clases medias y el proceso de diferenciación social

El FMV alcanzó unas 37 mil soluciones habitacionales en Perú, aunque su aporte a la solución del problema habitacional de la clase media es mayor si se considera el efecto rebote que se produjo cuando el Fondo estimuló al capital privado a la construcción de edificios de departamentos en el área central de Lima, con precios obviamente menores a los que existían hacia 1999.

El gran beneficiario del FMV fue la clase media. Aunque es conocida la dificultad para caracterizar a la clase media, sea en el plano conceptual, como clase definida a partir de la identidad o de indicadores de ingresos, ocupación y educación, en Lima Metropolitana los sociólogos distinguen a la clase media tradicional y a la clase

media emergente. Las distinciones –basadas en una aproximación económica y cultural– convocan, aún en el imaginario, una serie de categorías opuestas y dicotómicas (profesión universitaria versus empresarios informales, piel blanca versus piel mestiza, cultura y origen criollo versus cultura y origen provinciano, entre otros).¹⁸ Habría que añadir una categoría residencial: mientras que la clase media tradicional ha residido y se ha socializado en el área central de Lima, la clase media emergente proviene de distritos ubicados en la periferia de Lima, aquellos que tuvieron un origen popular e ilegal a través de invasiones de tierras o mercados “pirata”.

El asunto que aquí concierne es observar el efecto Mivivienda a la luz del proceso de diferenciación social por el que atraviesa la ciudad de Lima. Algunos expertos indican que este proceso conlleva una movilidad residencial en la ciudad. Se indica que:

Al interior de los conos, el proceso de diferenciación social ya está en marcha y probablemente constituye el preámbulo a los procesos de movilidad social con una dimensión espacial (migración interna de zonas periférico-marginales

17 El Programa Techo Propio, un subsidio para los sectores de menos ingresos, no había funcionado. El BID aprobó un crédito de \$ 200 millones para financiar el Plan Nacional de Vivienda, el cual subsidiaba hasta en un 90% el valor de casas cuyos costos se encontraban entre los \$ 4 y \$ 8 mil (Bono Familiar Habitacional). De manera que si el módulo costaba \$ 4 mil, la familia pagaba solo \$ 400, cantidad que debía ser depositada en una cuenta bancaria (*El Comercio*, 11 de agosto de 2002, página a2). Al año 2006, Techo Propio solo había beneficiado a 3 mil viviendas y 12 mil personas.

18 Javier Díaz Albertini. *Nueva cultura de trabajo en los jóvenes de la clase media limeña*. Lima: Universidad de Lima, 2000, páginas 15-35; Mario Zolezzi. “Las clases sociales en el Perú y las nuevas clases medias en formación”. En: *La clase media ¿existe?* Lima: DESCO, 2003, páginas 181-206.

hacia zonas centrales residenciales) al interior mismo de la capital.¹⁹

Se trata de vincular el proceso de diferenciación social con el de movilidad residencial de la clase media y la contribución del FMV. La diferenciación social en la ciudad de Lima viene siendo generada por el crecimiento de la economía peruana en los últimos siete años. Las encuestas de la Asocia-

ción Peruana de Empresas de Investigación de Mercados (APEIM) (niveles socioeconómicos 2007, 2008 y 2009) muestran un proceso de movilidad social, expresado en el crecimiento de los niveles A y B entre 2004 y 2009, en tanto el nivel C se mantiene y se reducen los niveles D y E (los sectores de menores ingresos y pobres), pasando de 50,3% a 46,2%.

Tabla 2
Niveles socioeconómicos en Lima 2004-2009

Nivel	2004	2007	2009
A	3,4	5,3	5,5
B	14,6	15,7	16,5
C	31,7	28,7	31,8
D	32,3	33,9	30,1
E	18,0	16,4	16,1

Fuente: APEIM, 2007-2009.

La actividad edificadora promovida por el FMV empezó a desarrollarse en distritos de clase media tradicional, tal como los constructores auguraban y, posteriormente, se amplió a distritos ubicados en la periferia (tabla 3). Entre agosto de 2002 y septiembre de 2003, la mayor parte de las viviendas construidas con el FMV fueron ubicadas en

el área central de Lima, unas 12.500 contra 7.434 en la periferia. Entre 2002 y 2003, en la periferia, la construcción de vivienda con apoyo de FMV había dado un salto espectacular pasando de 17 a 7.434 unidades. En algunos distritos obrero-populares del área central (La Victoria, Rímac, Callao), hubo poco desarrollo de edificaciones.

Tabla 3
Oferta del FMV en área central y periferia de Lima
(agosto de 2002 a septiembre de 2003)

Distritos	agosto de 2002	septiembre de 2003
Área central		
Barranco	16	229
Breña	96	313
Callao	0	218
Cercado	220	2.153
Chorrillos	0	1.280
Jesús María	84	421
La Molina	31	601
La Perla	82	169
La Victoria	0	70
Lince	48	198
Magdalena	52	768
Miraflores	59	891
Pueblo Libre	7	483
Rímac	0	246
San Luis	0	83
San Miguel	74	624
San Borja	0	90
Surco	40	1.985
Surquillo	0	1.678
	809	12.500
Periferia		
Ate	0	204
Comas	0	46
Chosica	0	700
Los Olivos	12	981
Turín	0	2.991
Pachacamac	0	1.165
Puente Piedra	0	608
SMP	5	31
San Juan de Lurigancho	0	538
San Juan de Miraflores	0	170
	17	7.434

Fuente: *El Comercio*, 28 de agosto de 2002, y *Correo*, 11 de septiembre de 2003.

Nota: Chorrillos se ubica como parte del área central por la ubicación de los desarrollos inmobiliarios.

Los desarrollos inmobiliarios promovidos por el FMV, tanto en el área central como en la periferia, atendían, de acuerdo con los estudios del Fondo, a la demanda diferenciada por espacio

de la clase media. Mientras que el nivel socioeconómico B requería ubicaciones en distritos como San Borja, Surco, Pueblo Libre y Miraflores; el nivel C, en su amplia mayoría, demandaba vivir en

el distrito de Los Olivos,²⁰ seguido de lejos por San Martín de Porres, ambos en Lima Norte, luego San Juan de Lurigancho (en Lima Este) y en Chorrillos (Lima Sur).²¹

De modo que el FMV produjo un efecto demográfico importante: el repoblamiento del área central de Lima, espacio residencial de la clase media tradicional. Como se muestra en la tabla 4, considerando 15 distritos hacia 1981, cinco habían perdido población en tér-

minos absolutos (Magdalena, Jesús María, Lince, Barranco y La Punta). Al censo de 1993, sumaban 12 los distritos que habían perdido población, y al censo de 2005, los 15 distritos habían perdido población. El área central perdía población en términos absolutos. En cambio, al censo de 2007, se observa una recuperación de la población en 13 distritos, a excepción de Barranco y La Punta.

Tabla 4
Población en distritos del área central (1972-2007)

	1972	1981	1993	2005	2007
Lima	354.292	371.122	340.422	287.621	299.493
La Victoria	265.636	270.778	226.857	189.416	192.724
Rímac	172.564	184.484	189.736	172.479	176.169
Breña	112.202	112.398	89.973	78.120	81.909
Surquillo	90.111	134.158	88.464	84.078	89.283
Magdalena	56.886	55.535	48.963	47.037	50.764
Pueblo Libre	78.155	83.985	74.054	71.356	74.164
Jesús María	84.128	83.179	65.567	58.305	66.171
Lince	83.064	80.456	62.938	52.103	55.242
Barranco	49.091	46.478	40.660	35.041	33.903
Miraflores	99.804	103.453	87.113	77.297	85.065
San Isidro	63.296	71.203	63.004	55.021	58.056
San Luis	24.007	57.269	48.909	46.187	54.364
La Punta	6.697	6.264	6.490	4.588	4.370
	1.539.933	1.660.762	1.433.150	1.258.649	1.321.677

Fuente: Censos nacionales de población y vivienda.

Elaboración: Julio Calderón.

Nota: No se han considerado otros seis distritos que contaban con áreas agrícolas y que muestran un incremento de población constante (San Miguel, La Perla, Bellavista y Surco).

20 Es destacable el distrito de Los Olivos que, ubicado en Lima Norte, tiene su origen en urbanizaciones convencionales –y no en invasiones como el caso de los distritos vecinos– y ha adquirido una centralidad atractiva al interior de la metrópoli.

21 Fondo Mivivienda (FMV). *Lima: estudio de demanda. Resultados 2004*. Lima, FMV, 2004.

El área central de Lima había recuperado población en términos absolutos en distritos como Magdalena, Pueblo Libre, Jesús María, Lince, San Luis, Miraflores y San Isidro. Esta área, entre 1993 y 2005, había perdido 43.242 habitantes, pero al año 2007 había recuperado 36.520 habitantes, esto es, un 84% de la población perdida. En cambio, el puñado de distritos de clase obrera y popular del área central (Lima, La Victoria, Rímac, Breña, Surquillo), la cual también había perdido población entre 1993 y 2005 estimada en unos 123.738 habitantes, al 2007 solo había recuperado unos 27.864 habitantes (un 22,5%). Como ha quedado claro, el FMV, y su efecto, promovió desarrollos en el área central de clase media y no en la obrera popular.

Estos cambios demográficos tienen consecuencias en la estructura urbana de Lima. El FMV ha estimulado desarrollos en el área central de clase media y en distritos de la periferia mejor localizados y servidos (Los Olivos, una parte de San Juan de Lurigancho). A su vez, la

clase media emergente está incursionando en el área central de Lima contribuyendo a la movilidad intraurbana.²² El paso del grupo de pertenencia al grupo de referencia, que nos recuerda que la adquisición de una vivienda no es solo un tema económico sino también simbólico y una manera de ubicarse en la jerarquía social.

La tabla 5 muestra la ubicación de la clase media en Lima, considerando a los niveles B y C referidos en las encuestas.²³ El nivel B en un 64% habita en el área central (incluido el Callao) y el resto se distribuye en la periferia. En cambio, en el nivel C, solo un 23% habita en el área central, siendo su presencia preponderante en la periferia de Lima Norte, Este y Sur. Podría afirmarse que la clase media tradicional mantiene su ocupación en el área central mientras que la clase media emergente opta por permanecer en la periferia, en distritos como Los Olivos, o incursionar en distritos del área central (Lima-Cercado, San Miguel).

22 Un ejemplo de la incursión de la clase media emergente en el área central de Lima es el conjunto "Los Jardines de Tingo María" y "Los Álamos" en el Cercado de Lima, sobre una ex zona industrial que había devenido en tierra vacante. Entre sus miles de ocupantes, hubo quienes vinieron de la periferia de Lima.

23 Debido a que los niveles B y C se establecen a partir de indicadores como el ingreso y las comodidades del hogar, y no a factores sociales y culturales, no es posible equivarlos a clase media tradicional y emergente.

Tabla 5
Niveles socioeconómicos por áreas de Lima (2007)

	Área central	Lima norte	Lima este	Lima sur	Callao
Nivel A	89,32	0,38	1,93	8,5	2,0
Nivel B	56,5	10,4	13,2	12,0	7,6
Nivel C	13,4	28,1	27,2	21,8	9,3
Nivel D	2,6	29,6	35,1	21,6	9,8
Nivel E	2,51	28,0	22,6	29,9	16,7

Fuente: Apoyo, 2007.

En su conjunto, el proceso de movilidad intraurbana muestra que el nivel socioeconómico A se está reduciendo en los distritos de la clase media tradicional (Jesús María, Lince, Pueblo Libre, Magdalena y San Miguel), pasando de 20,5% a 19,3% entre 2007 y 2009, mientras que el nivel B se incrementa de 13,3% a 17,9%. A su vez, las encuestas de la Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados (APEIM), para 2007 y 2009, muestran que el sector C se está moviendo de zonas de la periferia (como Chorrillos, San Juan de Miraflores) a distritos centrales como Cercado, Rímac, Breña y La Victoria,²⁴ aspecto que, dada la restringida presencia del FMV en dichos distritos, cabría adjudicar al mercado inmobiliario de segunda mano. Igualmente, el nivel C está creciendo en distritos barriales antiguos como Carmen de la Legua, Comas, San Juan de Miraflores.

Forma y estructura urbana

El Fondo Mivivienda comprueba la necesidad de que, en las soluciones

habitacionales, el Estado intervenga a través de diversos medios como los cambios de zonificación, modificación de los reglamentos de construcción y, especialmente, el subsidio financiero. El Fondo ha sido un subsidio público a la clase media, al capital constructor y al capital financiero, complementado con la flexibilización de las normas y con el objetivo de bajar los precios de los inmuebles. Un esquema de asociación público-privada que demuestra la imposibilidad de la fórmula “mercado como solución”.

El efecto Mivivienda, que ha sido ostensible en Lima, activó un mercado de segunda mano de casonas y chalets venidos a menos en el área central, adquiridos por constructores y promotores inmobiliarios quienes, a su vez, aumentaron la oferta inmobiliaria en edificios, sea directamente o a través de un efecto rebote, lo cual fue acompañado de la baja de los precios, desarrollo del mercado de créditos hipotecarios y movilidad intraurbana.

Ahora bien, el efecto del FMV ha sido reducido en cuanto a la estructura

24 Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados (APEIM). *Niveles socioeconómicos de 2007-2008*. APEIM; Lima.

urbana compuesta por una ciudad como Lima, de 8 millones de habitantes. La comparación intercensal muestra que históricamente continúa la caída del área central compuesta por unos 21

distritos, cuyo papel como contenedor de población ha pasado del 59,9% en 1972, al 30,3% en 2007 (tabla 6), no obstante que entre 2005 y 2007 hubo un freno relativo.

Tabla 6
Localización porcentual de la población de Lima Metropolitana por grandes áreas (1972-2007)

	1972%	1981	1993	2005	2007
Cono Norte	17,65	20,42	24,7	27,7	27,8
Cono Este	10,19	14,52	20,4	21,68	23
Cono Sur	12,23	14,2	17,7	18,9	18,8
Área central	59,9	50,7	37,1	31,5	30,3
	3.302.073	4.608.010	6.345.866	7.733.080	8.481.758

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

La ciudad de Lima continúa su expansión en un doble proceso. Por un lado, se repuebla el área central y se crece en altura. El porcentaje de familias que vive en casas independientes está bajando, y subiendo el de quienes viven en departamentos.²⁵ Pero, del otro, también la población, especialmente la pobre, continúa su marcha hacia la periferia sin equipamientos ni viviendas mediante modalidades ilegales e informales como las invasiones, ocupaciones graduales o mercados. En la periferia de mayor valor de suelo, surgen casas de campo y de playa en condominios cerrados para la clase alta.

Una “vuelta al centro” pero también una expansión periférica. Una ciudad “dual” y fragmentada.

Los efectos positivos para la demanda de clase media del FMV son innegables. Sin embargo, la experiencia no ha estado exenta de críticas que, en general, podría ser comunes a los procesos de densificación y crecimiento en altura sin planificación en las ciudades. Los edificios se yuxtaponen a manera de injertos a la malla urbana ya existente y consolidada. La imagen de la ciudad se ve afectada por formas urbanas desiguales. La forma urbana actual se encuentra muy lejana de las propuestas del urba-

25 En 2008, en el nivel A el 59% vivía en casa independiente y el 38% en departamento, pero en 2009 las cifras cambiaron a 46% y 59%, respectivamente. Según la CAPECO, en 2007 la oferta de departamentos se disparó a casi 2,5 millones de metros cuadrados, siendo que en 2002 era inferior a 1.000.000 de metros cuadrados. Esto es, un crecimiento del 2,5%. En cambio, para el mismo período, la oferta de casas solo pasó de 500 mil m² a 750 mil m². CAPECO “Lanzamiento del XII estudio de edificaciones urbanas, op. cit.

nismo moderno del siglo XX que, expresada a través de “conjuntos habitacionales”, asignaba un mayor volumen al área libre y recreativa por sobre la residencial (las “unidades vecinales”).

Lejos de Le Corbusier, el efecto del FMV revela a la actual ciudad fragmentada, sin planificación, cuyo resultado es producto de medidas graduales y relativamente improvisadas por las cuales el Estado relajó o flexibilizó los reglamentos de construcción, rígidos y limitantes según las elites, y otorgó subsidios. Así, la atención de una demanda real, la de la clase media, tuvo un costo expresado en la reducción de las zonas de equipamiento y de recreación (estacionamiento de vehículos, reducción de áreas verdes por habitante) y una mayor densificación.

Si hay desajustes y falta de planificación en relación con la forma urbana, las consecuencias pueden ser mayores en la estructura urbana. Así como faltó la planificación en el nivel zonal, no ha habido un esfuerzo conjunto, por parte del Estado y de las empresas, para asegurar la mayor provisión de fuentes y renovación de infraestructura que la mayor densidad poblacional exigirá al área central. Los planes de obtención de fuentes de agua o electricidad, de vertimiento de aguas servidas y cuidado del medioambiente, o de los esfuerzos relativos por ampliar los espacios públicos, entre otros, son acciones dispersas a cargo de diferentes niveles del Estado sin coordinación entre ellas.

El crecimiento en altura conlleva la alteración de gustos, percepciones e imaginarios, así como modificaciones en la cultura urbana. El efecto del creci-

miento vertical en las formas urbanas, entendidas como materiales, volúmenes, colores, alturas, flujos, percepciones, asociaciones mentales y sistemas de representación, está empezando a configurarse. Los edificios en las zonas del área central y la periferia modificarán la imagen de ciudades como Lima, consideradas planas, con edificaciones de poca altura y una gran extensión horizontal. De manera que distritos “planos” como Magdalena, Jesús María, Pueblo Libre están cambiando su paisaje: los chalets de dos pisos en proceso de decadencia están siendo reemplazados por edificios de departamentos conviviendo con otras viviendas menos densas.

Esta situación implica desafíos en la cultura urbana. En un plano organizativo, la clase media que habita en los edificios de departamentos tendrá que idear nuevas formas de convivencia, vecindad y organización social para afrontar colectivamente los nuevos problemas. A su vez, se requerirá de espacios públicos que sirvan de encuentro, comunicación y tranquilidad a los vecinos. Esto constituye un problema porque la flexibilización de los reglamentos ha conducido, precisamente, a la reducción de estos espacios.

En términos de la estructura y forma urbana de Lima Metropolitana, se plantea a las autoridades y ciudadanía el reto de enfrentar en términos de provisión de espacio público la densificación de la ciudad. Hay un retorno a la ciudad construida en el área central, que se densifica en altura pero cuyos habitantes tienen déficit de espacio público (¿“guetización futura”?) y, a su vez, la

ciudad ilegal de la década de 1970 también se densifica mediante segundas plantas para la familia extensa y cuartos de alquiler de 20 metros cuadrados para inquilinos urgidos de la “geografía de las oportunidades”. En estas zonas de la ciudad barrial, el déficit de espacio público es aún mayor. Se requiere generar áreas de espacio público en una urbe cuyo espacio se vuelve más competitivo por las tendencias del mercado.

Bibliografía

- Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados (APEIM)
- 2009 *Niveles socioeconómicos 2009*. Lima.
- *Niveles socioeconómicos 2007-2008*. APEIM, Lima, 2008.
- Apoyo, Opinión y Mercado
- 2007 *Perfiles zonales de la Gran Lima 2007*. Apoyo, Lima.
- Bourdieu, Pierre
- 2002 *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Ed. Manantial.

- Calderón, Julio
- 2005 *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: UNMSM.
- *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lima: SINCOB - LILP, 2006.
- Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO)
- 2008 “Lanzamiento de XII estudio de edificaciones de CAPECO. En www.capeco.org/icc/estudios/lima.
- Díaz Albertini, Javier
- 2000 *Nueva cultura de trabajo en los jóvenes de la clase media limeña*. Lima: Universidad de Lima.
- Fondo MiVivienda (FMV)
- 2004 *Lima: estudio de demanda. Resultados 2004*. Lima. Versión electrónica en www.vivienda.gob.pe.
- Herrera, J.
- 2002 *Perfiles de la pobreza en Lima Metropolitana*. Lima: IRD - Banco Mundial.
- Interbank
- 2008 *Desarrollo del mercado hipotecario en el Perú*. www.cofopri.gob.pe
- Zolezzi, Mario
- 2003 “Las clases sociales en el Perú y las nuevas clases medias en formación”. En: *La clase media ¿existe?* Lima: DESCO.

Costa Rica: contradicciones alrededor de la ciudad y la vivienda

Franklin Solano Castro¹

Históricamente las ciudades han surgido como espacio de relaciones sociales de producción y como espacio fundamental para la residencia de sus pobladores. En ellas, la vivienda ha tenido un papel protagónico para garantizar a los habitantes un lugar de refugio, protección y convivencia. La expansión de las ciudades ha estado ligada al desarrollo de las actividades productivas y al crecimiento de la población; no obstante, esta dinámica ha generado, de manera paralela, un conjunto de contradicciones en cuanto a las funciones que tradicionalmente se asignan a la vivienda y su entorno, la ciudad. Se exponen y discuten algunas de las contradicciones que presenta el contexto actual de Costa Rica, con el propósito de contribuir a generar temas de discusión.

Históricamente la vivienda ha cumplido un conjunto de funciones vitales que no han variado sustancialmente a pesar de los cambios que, en términos físicos (tamaño, materiales, tecnologías constructivas y ubicación, entre otros), han experimentado con el paso del tiempo. En general, la vivienda es un espacio fundamental para proteger a sus ocupantes de los elementos del medio externo natural como la temperatura, el sol, la lluvia, los animales, el viento y, de acuerdo con la ubicación, geografía y contexto socioeconómico, para brindar protección ante otros factores socioculturales como la

contaminación, la violencia, el ruido, entre otros.

No obstante, a la hora de enumerar el conjunto de funciones que cumple, o que se espera que cumpla la vivienda, estas funciones pueden verse disminuidas de acuerdo con las condiciones socio-ambientales tanto del contexto como del grupo que habite la vivienda.

En la mayor parte de las ciudades de América Latina, el tipo y la calidad de la vivienda definen enormemente las funciones y el acceso a la ciudad. Esta situación se traduce en procesos de segregación del espacio urbano residencial que responde a las condiciones

1 Coordinador de Unidad de Investigación y Sistema de Información en Vivienda y Desarrollo Urbano, Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI), Costa Rica. Correo electrónico: fsolano@fuprovi.org

socioeconómicas de cada grupo. Así, para los sectores de mayores ingresos económicos, la segregación se da de manera opcional o voluntaria; en cambio, para los sectores de menores ingresos, la segregación es un acto forzado, es el “precio” a pagar por ocupar el espacio urbano.

La situación descrita es el resultado de un conjunto de contradicciones que se experimentan y se evidencian en las ciudades. Esta no es una situación nueva, la ciudad siempre ha estado segregada. La distribución del espacio al interior de la ciudad históricamente ha respondido a la pertenencia a uno u otro grupo social. La ciudad es un espacio jerarquizado, eso no ha cambiado, lo que sí cambia es la manera en que se expresa esa distribución.

Al igual que en muchos de los países latinoamericanos, Costa Rica no escapa a la tendencia y al problema del centralismo no solo institucional sino también espacial. Es decir, desde la región central se toman las decisiones para el resto del país: ahí se concentran y se centralizan las instituciones del Estado y gran parte del sector privado. Para el caso de Costa Rica, en la región central, en alrededor del 15% del territorio se aglomera aproximadamente el 75% de la población del país, en un territorio que se ha llamado Gran Área Metropolitana (GAM),² que es una mancha urbana que abarca las principales ciudades ubicadas en la zona central del país.

En este espacio geográfico es donde se perciben con mayor intensidad las características del desarrollo urbano y las condiciones de las ciudades del país.

En las siguientes páginas se presenta una rápida visión sobre cómo el desarrollo urbano reciente en Costa Rica conforma y moldea la ciudad de manera tal que las contradicciones alrededor de ésta se expresan en las condiciones habitacionales de sus pobladores.

Ciudades deshabitadas

Durante las últimas décadas, las principales ciudades del país, en su zona central, han experimentado un proceso de desocupación o vaciamiento por parte de sus habitantes. En estas zonas, las edificaciones y el espacio urbano han cedido su función habitacional por otros usos ligados, fundamentalmente, al sector de comercio y servicios. Los propietarios arriendan o venden sus propiedades para buscar mejores lugares para vivir, pues las ciudades se han convertido en un enorme “mercado”.

El crecimiento de la población unido al proceso de desocupación de los barrios antiguos de la ciudad ha generado nuevas necesidades por espacios para dedicarlos a uso residencial, lo que se ha traducido en nuevos retos y nuevas condiciones para el desarrollo urbano.

Los sectores de clase media y alta han podido costear el proceso “privat-

2 La distribución político-administrativa de Costa Rica corresponde a siete provincias, que se subdividen en 81 cantones con sus respectivos municipios, que a su vez se subdividen en 463 distritos. El Gran Área Metropolitana posee 31 cantones.

do" de urbanización de nuevas áreas, ampliando los límites de la ciudad y ocupando los terrenos más aptos para uso residencial. Estas nuevas fronteras de la ciudad en general cuentan con los servicios y espacios necesarios, como zonas verdes, espacios de recreación, alumbrado público y conectividad con el resto de la ciudad.

Para otra gran parte de la población, las familias de menores ingresos, la ciudad se convierte en una realidad contradictoria. Por un lado, los pobladores de más bajos ingresos son los que requieren de la ciudad para su supervivencia, ya que ella les provee ingresos, oportunidades de empleo, centros educativos, centros de salud, el mercado y otros bienes y servicios que los sectores medios y altos obtienen no necesariamente en la ciudad. La contradicción se expresa en que los sectores populares, a pesar de que necesitan y dependen de la ciudad, no pueden pagar el costo que significa ser residente de ella.

La zona central de las ciudades se caracteriza por la aglomeración del tránsito automotor, los transeúntes y las ventas ambulantes, todo esto durante el día; al caer la noche, en cambio, la ciudad experimenta su "desocupación": los usuarios de la ciudad son diurnos, son visitantes que vienen y se retiran al ritmo de la luz solar; la ciudad es vaciada de sus ocupantes, quienes se retiran a sus "hogares dormitorio".

Para el caso de las ciudades de la GAM, en Costa Rica, esta situación tiene varias implicaciones importantes de señalar. En primer lugar, el centro de las ciudades es donde mejor cobertura existe en cuanto a medios de consumo

colectivo tales como electrificación, alumbrado público, vías de acceso, telefonía, acueductos, escuelas, centros de salud y otros más, los cuales no son aprovechados eficientemente por la población. En segundo lugar, como resultado del proceso de expansión de la ciudad, se requiere ampliar la cobertura de los servicios antes mencionados, con el costo adicional que eso significa para la sociedad, independientemente de quién pague esos costos. Como una tercera consecuencia de esta situación, el proceso de expansión de la ciudad se traduce en necesidades de desplazamiento de la población, lo que incrementa los gastos de los habitantes, el consumo energético (combustibles), la contaminación ambiental, la fuga de divisas y, entre otros muchos efectos, mayor tiempo invertido en traslados.

Como consecuencia, el crecimiento de la ciudad se manifiesta en una desocupación de sus centros históricos, en la pérdida de eficiencia y en el aumento de costos "operativos" de la misma.

Pérdida en las funciones tradicionales de la ciudad y la vivienda

La ciudad, vista y pensada como el espacio por antonomasia para la convivencia, para que interactúen los diferentes actores sociales, para el trabajo, para el esparcimiento y para el ejercicio de la ciudadanía, se ve cada vez más disminuida. Por su parte, la vivienda como el lugar de refugio, protección, intercambio y socialización, sufre un conjunto de transmutaciones, diferenciadas de acuerdo con las condiciones socioeconómicas y las características del entorno.

Para los grupos con mayores recursos económicos, sus viviendas se convierten en su fortaleza (o en su prisión), sus muros y sistemas de seguridad les aíslan del contexto, a lo externo, pero a lo interno, los medios o instrumentos de comunicación y entretenimiento son los que aíslan a los integrantes de la familia.

En las urbanizaciones, residenciales o condominios de clase alta, las personas comparten un espacio físico y algunos servicios como vigilancia, instalaciones recreativas y deportivas; sin embargo, no interactúan o no se relacionan entre ellos. Se conocen los vehículos de los vecinos pero no a sus ocupantes. La vivienda es un espacio, una especie de refugio para no relacionarse con los otros, con el exterior. A lo interno de las viviendas, los avances tecnológicos en la comunicación y el entretenimiento tampoco favorecen las relaciones; el televisor, la computadora, el teléfono, Internet, los reproductores móviles de música, entre otros, han levantado barreras invisibles tras las cuales se parapetan los integrantes de las viviendas –voluntaria o involuntariamente– de manera tal que la socialización asume otros rasgos a los que tradicionalmente se esperan al interior de una vivienda.

De esta manera, la vivienda de las clases altas cumple a cabalidad su cometido de “protección” hacia el medio externo; brinda seguridad contra los elementos de la naturaleza (frío, calor, sol, lluvia, sismos, entre otros) y ante los riesgos sociales como asaltos, secuestros, ruidos y otras amenazas. Esto no únicamente por la calidad y diseño de las construcciones sino, ade-

más, por su ubicación.

No obstante, para gran parte de los habitantes de las ciudades, especialmente en las barriadas populares, la vivienda no cumple a cabalidad con las funciones esperadas de ella. En términos estructurales, los materiales y tipos de construcción no garantizan la seguridad ante los elementos naturales como el calor, el frío y la lluvia. Lo anterior limita la función de refugio o protección de la vivienda. Más aún cuando se trata de viviendas situadas en los asentamientos informales, las cuales, por su falta de calidad estructural como por su ubicación en terrenos en riesgo de inundaciones o deslaves, se convierten en trampas mortales colectivas.

Además de los problemas de la vivienda como tal, los pobladores de bajos ingresos deben luchar con la pérdida o desmejoramiento en cuanto a cobertura y calidad de servicios de consumo colectivo como agua potable e intradomiciliar, electrificación y alumbrado público, telefonía, transporte público, educación y salud, solo para mencionar algunos.

Paralelamente a estos problemas, la delincuencia, el tráfico o consumo de drogas y las pandillas son expresiones cada vez más comunes en ciertos sectores de las ciudades, particularmente en las barriadas populares, por lo tanto la vivienda, como parte del contexto inmediato, no refleja esa función de “refugio” para sus integrantes ya que sus condiciones y ubicación le confieren una enorme dosis de riesgo ante las amenazas del entorno.

Como espacio de encuentro para compartir y disfrutar, la vivienda popu-

lar también tiene sus limitaciones debido al hacinamiento y a la falta de espacios internos como por ejemplo lugares donde estudiar y hacer las tareas por parte de los escolares. Viviendas cada vez más pequeñas, sin patios³ o jardines, sin zonas verdes o espacios recreativos (parques) en su entorno, han llevado a una pérdida en la calidad del hábitat en las ciudades de las urbes.

De tal manera que mientras unos sectores de forma voluntaria escogen vivir en las afueras de la ciudad, otros sectores no tienen opción: deben buscar ubicarse en las zonas menos aptas, incomunicadas, inseguras y vulnerables para vivir. En uno u otro caso, las consecuencias son las mismas en términos de convivencia y de desarrollo comunitario, así como de relaciones familiares. La diferencia estriba fundamentalmente en la vivienda y su función como refugio, tanto de elementos de la naturaleza como de origen antrópico. De acuerdo con las condiciones socioeconómicas surgen las condiciones de riesgo de la población.

Algunas diferencias entre lo urbano y lo rural

A pesar de que en las ciudades centrales es donde son más evidentes algunos de los problemas ligados a la vivienda, estas ciudades presentan mejores condiciones para sus pobladores en

comparación con las zonas rurales.

Los asentamientos en precario⁴ son un claro ejemplo del deterioro de las condiciones habitacionales: de acuerdo con los datos del Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), para el año 2005, de los 397 asentamientos en precario en todo el país, el 50% de ellos se ubicaron en la GAM, y en cuanto a la cantidad de familias que vive en estos asentamientos, un 66% de ellas se ubicaron en la GAM. Siguiendo con estos datos, el 50% de las familias que viven en asentamientos en precario se ubica únicamente en cinco cantones de la GAM.

Los asentamientos en precario son una muestra clara de la pérdida en la calidad de la vivienda, no solo en términos de la edificación: paredes, techo y piso, sino como hábitat, donde el acceso y calidad de servicios como electrificación, agua potable, salud, educación, transporte, fuentes de trabajo y seguridad denotan un alto grado de deterioro. Este tipo de asentamientos son la expresión concreta de las limitaciones de la ciudad y de la sociedad en su conjunto para responder, de manera adecuada, a las demandas y necesidades de la población de bajos ingresos por contar con condiciones habitacionales apropiadas. Los datos del MIVAH señalan para 2005 una cantidad de 27.270 familias viviendo en asentamientos en precario en la GAM; esta

3 Para el caso de Costa Rica, el patio casero hace referencia a la parte del terreno no construido, normalmente ubicado en la parte trasera del lote. En este espacio es común la existencia de plantas y árboles, lugar para los animales domésticos y espacio fundamental donde los niños jugábamos y los adultos se reunían.

4 De acuerdo con el Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), los asentamientos en precario se refieren a grupos de cinco o más viviendas ubicadas en esa condición.

cantidad es el doble de las familias que viven en asentamientos en precario en el resto del país.

Sin embargo, pese a las condiciones de vivienda en la ciudad, las zonas urbanas mantienen mejores condiciones habitacionales que las rurales. Algunos ejemplos permiten observar esta situación. Con base en los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), para el año 2007, el 99% de los hogares urbanos contaron con servicio de agua intradomiliar; para el caso de los hogares rurales, el porcentaje fue del 95%. En cuanto a electrificación, prácticamente el 100% de los hogares urbanos contaron con el servicio, mientras que en los hogares rurales el porcentaje fue del 98%.

La anterior situación se expresa en el Índice de Desarrollo Humano (IDH),⁵ cuyo cálculo a nivel cantonal para 2005 evidenció ser más alto para los cantones ubicados en la región central del país, de tal manera que los cantones más céntricos y con mayor densidad poblacional fueron los que presentaron mejores condiciones de vida.

Las condiciones habitacionales referidas al déficit habitacional,⁶ tanto lo

referente al déficit cuantitativo o natural de vivienda como al déficit cualitativo, presentaron mejores indicadores para las zonas urbanas que para las zonas rurales. De acuerdo con la EHPM de 2007,⁷ el déficit habitacional en las zonas urbanas afectaba a un 11% de la población, y en las zonas rurales este porcentaje fue de un 20%.

Por lo tanto, las ciudades céntricas del país se presentan como lugares con mejores condiciones de vida, en términos de vivienda, servicios y oportunidades. Las condiciones negativas de la ciudad, especialmente para los sectores populares, resultan ser menos desfavorables que fuera de ella.

Vivienda digna, costos elevados

Ofrecer o brindar soluciones de vivienda de interés social adecuadas, en términos de diseño, materiales, tamaño, ubicación y acabados es un reto de difícil atención. Como ya se ha expresado en este artículo, una vivienda digna no es solo una construcción adecuada, debe también responder a las necesidades de sus ocupantes. No es lo mismo una solución habitacional para una familia de cuatro miembros que para

-
- 5 El Índice de Desarrollo Humano se construye a partir de "tres dimensiones: vivir una vida larga y saludable (medida por la esperanza de vida al nacer); tener educación (medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa neta combinada de matrícula en primaria y secundaria), y gozar de un nivel de vida digno (medido por el consumo eléctrico residencial por cliente como variable Proxy del PIB per cápita cantonal". Tomado de: PNUD. *Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica 2007*. San José: UCR, 2007, p. 13.
 - 6 El déficit habitacional es la sumatoria del faltante natural o déficit cuantitativo de viviendas (cantidad de hogares menos cantidad de viviendas individuales ocupadas) más las viviendas regulares y buenas con hacinamiento.
 - 7 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2007*. Documento electrónico: www.inec.go.cr [consulta: años 2007 y 2008].

una de siete o diez miembros, tampoco debe ser lo mismo una construcción para un clima cálido que para uno frío; asimismo, se debe acondicionar la solución a otras características de la geografía (pendiente, humedad, hidrometeorología) además de las familias u ocupantes: si se tienen niños, adultos mayores, personas con algún tipo de discapacidad u otras condiciones particulares.

De acuerdo con su particular nivel de desarrollo, cada país establece los estándares para la construcción de las viviendas de interés social, lo cual representa un conflicto entre las necesidades reales y los recursos existentes. Este conflicto no siempre se resuelve en favor de las necesidades, por el contrario, casi siempre resulta la definición de políticas de vivienda delimitadas por la carencia de recursos.

Para el caso de Costa Rica, los requerimientos vigentes para la construcción de viviendas de interés social inciden en una contradicción para las soluciones habitacionales; la normativa existente alrededor de la construcción de viviendas busca garantizar una edificación segura, adecuada y con la dotación apropiada de infraestructura y servicios, lo que se convierte en una limitación para acceder a ella ya que eleva los costos de la solución. Así, por ejemplo, la extensión mínima de un lote para construcción de una vivienda, en términos generales, debe ser de alrededor de 90 m², y las viviendas construidas con fon-

dos del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (SFNV)⁸ deben de tener un área mínima de 42 m², y se debe contar con un conjunto de obras de infraestructura para que sean aprobados los planos de construcción, sin los cuales no se puede tener acceso al subsidio.

Abaratar el costo de la solución de las viviendas de interés social significa una de varias alternativas o una combinación de éstas: reducir el tamaño de los lotes, reducir el área de construcción, eliminar algunos acabados (piso, cuarto de baño, divisiones internas), utilizar materiales más livianos o de menor calidad, obtener terrenos a precios más cómodos o disminuir la dotación de servicios de infraestructura.

En términos de la normativa existente, las alternativas expuestas, a excepción de terrenos de menor costo, no son posibles. Esta situación es uno de los aspectos que ha pesado en la imposibilidad de atender los asentamientos en precario, ya que la ocupación de estos terrenos se ha dado sin ninguna planificación, no se respetan tamaño de los lotes, zonas de retiro, áreas verdes, áreas comunales, ancho de las calles, aceras, entre otros. Una de las promesas de Gobierno actual (2006-2010) fue erradicar el 50% de las familias que vive en tugurios y precarios; sin embargo, a pesar de contar con los recursos económicos y la voluntad política, por las condiciones antes señaladas, en los dos primeros años de Gobierno, la Adminis-

8 El Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) es una entidad de interés público que tiene como objetivo recaudar recursos financieros destinados a la solución del problema habitacional existente en el país, incluido el aspecto de los servicios. Tomado de: Asamblea Legislativa. *Ley del sistema financiero de la vivienda (Ley 7052)*. San José, Costa Rica, 1986.

tración Arias no había logrado más que un 5% de la meta propuesta.

Actualmente, atender las necesidades habitacionales de los sectores de bajos ingresos se enfrenta al problema de poder acceder a terrenos apropiados para las familias, en términos de costo, seguridad, distancia, conectividad y, por supuesto, de disponibilidad de recursos para poder cubrir las obras de urbanización de los mismos. A lo cual es necesario sumar el costo de las viviendas con los estándares mínimos existentes, que de por sí, es una solución bastante limitada, lo cual se convierte en otra fuerte contradicción: el interés por brindar una alternativa habitacional apropiada sin los recursos suficientes y necesarios, tanto financieros como legales.

Aumento en la construcción de viviendas nuevas ¿para quiénes?

En los últimos años, el sector construcción en general y la vivienda en particular experimentaron un auge como consecuencia de la baja de la tasa de interés de los créditos para vivienda, entre otros factores por un mayor monto de inversión pública en subsidios para soluciones de vivienda de interés social y como resultado de inversión extranjera.

No obstante, esas condiciones favorables para la construcción de vivienda en los años anteriores no fueron suficientes para disminuir el déficit habitacional en el país. Una de las razones para esta situación es que la construcción de vivienda nueva no necesaria-

mente se orientó a las necesidades de los sectores de menores ingresos. El país experimentó un incremento importante de inversión en construcción residencial, pero mucha de esta inversión estaba dirigida al sector turismo o a casas de recreación, especialmente en las zonas costeras del país. En las ciudades de la región central se incrementó la construcción para residencias de lujo.

Con el propósito de rescatar la ciudad para los pobladores, la Alcaldía de la ciudad capital, San José, ha buscado procesos de “replamamiento” del espacio urbano. El mayor éxito se ha obtenido en ciertas zonas “exclusivas” donde se ha incrementado la construcción y el mercado inmobiliario de residencias en soluciones verticales, cuyos precios están muy por encima de los precios de vivienda de interés social. Estos edificios de apartamentos se ubican en zonas muy céntricas, lo que sugiere que la ciudad puede ser atractiva dependiendo de las condiciones del entorno.

A la par del cantón de San José, siempre dentro de la GAM, otros cantones experimentan un auge en la construcción de vivienda, con alternativas residenciales similares a las ya mencionadas. Estos cantones, junto a las zonas costeras del Pacífico, son los que han incidido de mayor manera en la dinámica de la construcción de vivienda nueva. Sin embargo, mientras que las viviendas de interés social no sobrepasan los 50 m², las construcciones de vivienda en estos cantones sobrepasan los 150 m² y, en algunos casos, más de los 200 m².⁹

9 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). *Base de datos de permisos de construcción*. Documento electrónico: www.inec.go.cr [consulta: años 2007 y 2008].

De las 28.189 viviendas construidas en el país durante el año 2007, el 40% de ellas tenían un área de 50 m² o menos; sin embargo, en términos de los metros cuadrados de construcción, esas viviendas representaron solamente el 17,7% del total de los 2.656.488 m² de construcción de viviendas nuevas. En contraste, las viviendas que se ubican en el rango de 101 m² a 150 m² representan el 14% de las construcciones y abarcan un 18,2% del área de construcción. Lo que sugiere que muchas viviendas abarcan poca área o, de manera contraria, mucha área abarca pocas viviendas.

Si como se mencionó anteriormente es difícil responder a las necesidades de vivienda de interés social con un mínimo de 42 m², es claro que la gran cantidad de vivienda construida en los últimos años no estaba orientada a satisfacer las necesidades habitacionales de los sectores de menores ingresos, ya que las áreas de construcción estaban desproporcionadas con las posibilidades económicas de estos grupos sociales.

En resumen, en estas páginas se ha presentado un esbozo de algunas de las principales contradicciones que se observan en la situación actual de la relación entre la ciudad y la vivienda, donde la primera “expulsa” a sus ocupantes pero de manera diferente: para los sectores medios y altos, porque ésta no satisface sus expectativas; para los sectores bajos, porque no pueden pagar su costo. Los sectores populares necesitan de la ciudad pero no pueden pagar el precio que significa vivir en ella, por ende, la forma de abaratar el costo es disminuir la calidad de residencia, lo

que se plasma en los asentamientos en precario.

En ese sentido, la ciudad obliga al deterioro de la vivienda, la que a su vez va perdiendo las funciones esperadas de ella. Pensar en soluciones apropiadas de vivienda se traduce en elevar los costos de las soluciones, lo que la convierte en inaccesible bajo los esquemas financieros vigentes.

El país ha experimentado un auge de la construcción en general y de la vivienda en particular, solo que buena parte de la vivienda que se construye no se dirige a satisfacer las demandas de los grupos de menores ingresos.

Por último, es necesario resaltar que, a pesar de todos los problemas relacionados con la vivienda y las condiciones habitacionales en la ciudad, las zonas urbanas ofrecen mejores condiciones que las zonas rurales, lo que significa un doble reto en materia de política de vivienda y asentamientos humanos al tener que afrontar los problemas habitacionales y la inequidad entre las zonas urbanas y rurales.

Bibliografía

Asamblea Legislativa

2004 *Ley del sistema financiero de la vivienda (Ley 7052)*. San José, BANHVI.

Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI)

2008 *Estado del desarrollo habitacional y urbano cantonal de Costa Rica: un análisis nacional con perspectiva cantonal*. San José: FUPROVI, documento multimedia.

_____. *Situación de la vivienda y desarrollo urbano en el 2007*. San José: FUPROVI, documento multimedia, 2008.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

2008 *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2007*. Documento electrónico: www.inec.go.cr.

132 FRANKLIN SOLANO CASTRO / Costa Rica: contradicciones alrededor de la ciudad y la vivienda

- _____ *Base de datos de permisos de construcción.* Documento electrónico: www.inec.go.cr, 2008.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)
- 2008 *Informe de cumplimiento de metas de acciones estratégicas 2007.* San José: MIDEPLAN.
- _____ *Plan nacional de desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón: 2006-2010.* San José: MIDEPLAN, 2007.
- Mora, Minor y Franklin Solano
- 1994 *Nuevas tendencias del desarrollo urbano en Costa Rica: el caso del Área Metropolitana de San José.* San José: Ed. Alma Mater.
- PNUD
- 2007 *Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica 2007.* San José: UCR.

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 semidestruídas 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 Habitação*, 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.

DEBATE AGRARIO-RURAL

30 años después: una reflexión sobre los estudios rurales y agrarios en Ecuador*

Manuel Chiriboga V.

En la primera década del siglo XXI se está produciendo un nuevo impulso a los estudios rurales y agrarios en el Ecuador. Esta revitalización tiene como protagonistas a diversos núcleos académicos situados en universidades y ONGS con marcos conceptuales y enfoques analíticos, así como especializaciones disciplinarias que los aglutinan. Algunos enfoques son sociológicos, otros provenientes de la economía política y ciencia política; economía agraria y ecología. Los temas abordados incluyen ecosistemas y manejo de recursos naturales, tenencia de la tierra, género, trabajo rural, comercio internacional. Es evidente un nuevo dinamismo, todavía débil, pero sin embargo prometedor. Aunque hace falta mayor interdisciplinabilidad y construir espacios de debate y discusión.

“Las realidades, por crudas que estas sean, es mejor conocerlas para enfrentarse a ellas y dominarlas. Vivir del engaño es lo trágico, porque entonces no hay reacción posible, no llega el día de las rectificaciones sustanciales...”

(Pío Jaramillo Alvarado, Del Agro ecuatoriano, p. 60)

Los estudios Agrarios hasta fines de los 90

En el libro el Problema Agrario en Ecuador, publicado en 1988, busqué hacer un balance de la investigación agraria moderna, que a mi juicio comenzó en 1975 con la publica-

ción del libro de Andrés Guerrero: *La Hacienda Pre-capitalista y la clase terrateniente en América Latina y su inserción en el modo de producción capitalista: El caso ecuatoriano*.¹ Entre ese año y el de la mencionada publicación, circularon decenas de libros y artículos producidos por los para entonces jóve-

* El presente trabajo ha sido editado de la presentación pública realizada por el autor, en Octubre del 2008 con ocasión del acto de entrega del Premio Pío Jaramillo Alvarado, otorgado por FLACSO-Ecuador.

1 Debo mencionar que muchos de los estudios modernos se basaron en los estudios de Rafael Barahona como parte de los estudios del CIDA

nes investigadores que configuraron una densa comunidad académica sobre temas rurales y agrícolas.

Entre las preocupaciones principales de los investigadores estaban temas como la transición de los latifundios hacia haciendas modernizadas, sea esto en la sierra por medio de la actividad lechera, sea en la costa por medio de la producción azucarera y bananera; el surgimiento de una masa importante de campesinos, tanto semi-proletarizados, como de subsistencia y capitalizados, cuyos procesos de diferenciación se trataba de entender, así como miembros de comunidades indígenas cuyas características comenzaban a analizarse; el carácter de los movimientos campesinos; el surgimiento de un sector agroindustrial en torno a la palma aceitera y la industria láctea, en buena parte promovida por las políticas estatales de sustitución de importaciones; así como el análisis de temas clásicos de los estudios rurales como distribución de la tierra, empleo, sistemas alimentarios y las políticas públicas hacia el sector.

Las razones de ese dinamismo académico en los 70 y 80, posiblemente se relaciona con el encuentro de investigadores que regresaban al país, luego de realizar sus estudios en Universidades principalmente europeas, con investigadores que se beneficiaron del curso de maestría en estudios rurales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

(CLACSO)². Todo ello repercutió en la puesta en marcha de centros de investigación y acción social, así como centros de formación. Más profundamente tuvo que ver con la expansión del movimiento campesino y el vínculo de buena parte de los investigadores con este proceso.³

Sin embargo, principalmente para la década de los 90 del siglo XX, Luciano Martínez Valle en la Antología *Estudios Rurales* (FLACSO/ILDIS, 2000) constató una relativa crisis y estancamiento de la investigación y pensamiento agrario. Ello tiene como origen una pérdida de importancia de la investigación en los Centros Académicos, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y organismos estatales, la falta de incentivos a la investigación y pérdida de espacios en Universidades, especialmente en cuanto a formación académica. A ello se une un factor de contexto, fundamental para entender lo que acontecía: el inicio de aplicación de las políticas de ajuste estructural en el sector agropecuario y la pérdida de relevancia de los programas y proyectos de desarrollo rural integral. Estos fueron paulatinamente sustituidos por las acciones de compensación social, instrumentados por el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y el entonces, Ministerio de Bienestar Social (MBS), así como el nuevo protagonismo de las ONG. El ajuste tuvo como base los tra-

2 Merece resaltar además el apoyo recibido de instituciones dedicadas a promover la investigación rural como la fundación Ford, Pan para el Mundo, ILDIS y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.

3 Cabe resaltar aquí y reconocer el papel de Fernando Velasco Abad en el impulso a la investigación agraria, articulada a los movimientos sociales de la época.

bajos de inspiración neoclásica producidos por Whitaker e IDEA. Por otra parte, los levantamientos indígenas de los 90: 1990, 1994, 1997 y 2000 generaron, siempre de acuerdo a Martínez, una reanimación de los estudios rurales, pero a partir de un nuevo paradigma: el indigenismo de viejo y nuevo cuño.

En buena medida, ajuste y levantamientos indígenas establecieron los límites de la investigación y debates rurales y agrarios en los 80. Así los temas de tierra fueron analizados confrontando las ideas de Camacho sobre acceso campesino a la tierra, principalmente de páramo, con los estudios sobre mercados de tierra y las oportunidades o no que tenían los campesinos indígenas para acceder a ella. Los temas de empleo basados en los trabajos germinales de Martínez por un lado y de Lanjouw por otro, destacaban la importancia creciente del trabajo no agrícola en el medio rural. Adicionalmente se discutieron las características de los mercados laborales, así como de la pérdida de fronteras claras entre campo y ciudad. Los estudios sobre campesinado perdieron peso⁴, lo mismo que aquellos sobre agroindustria; el eje principal transitó hacia entender el papel que juega la comunidad indígena, como sustento a los procesos de inserción en los mercados, sea como productores o como asalariados. Otro locus de investigación fue entender el papel de las Organizaciones de Segundo Grado (OSG), las cuales fueron descritas como

la gran ganancia de la década y núcleo organizativo del movimiento indígena. Finalmente la investigación sobre políticas agrarias se centró en dos ejes: la discusión del nuevo paradigma neo-liberal, cuyo punto más saliente fue la discusión hecha por Louis Lefebvre a los textos de Whitaker y en segundo lugar la evaluación del real impacto de programas dedicados al desarrollo del sector rural, como PRONADER en el contexto de la liberalización, analizado por Martínez. Finalmente es en esta época que comienzan los estudios sobre sostenibilidad y tecnología.

Las tendencias de la investigación agraria en esta década

Durante esta década de los 2000, las tendencias señaladas para los 90 inician un lento proceso de cambio hacia mayores niveles de preocupación. Todavía es un proceso débil, pero el trabajo académico sobre temas rurales parece vigorizarse. Ello está vinculado en buena parte al papel jugado por centros universitarios como FLACSO, Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) y el Sistema de Investigación de la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE) que tiene como animador principal a la Facultad de Agronomía de la Universidad Central y al Instituto de Investigaciones para el Desarrollo (IRD) de Francia, la ESPOL en Guayaquil y su Centro de investigaciones Rurales (CIR) y la Universidad de Cuenca y su postgrado en desarrollo ambiental.

4 Una posible excepción es mi estudio sobre pequeña agricultura y globalización (1997), pero éste no tiene una referencia específicamente ecuatoriana.

Es posible identificar hoy estos núcleos de investigación constituidos por académicos que funcionan relativamente en red y que comparten marcos teóricos y enfoques. Ello me parece importante porque ayuda a que la problemática agraria sea explorada con mayor amplitud, de lo que ocurría en los 90, donde predominaban más bien trabajos individuales. Esta formación de redes académicas ha contribuido a que por su inserción universitaria, se involucre a estudiantes de postgrado y en ese sentido se apoye la formación de jóvenes investigadores por medio de los cursos de maestría que llevan adelante. Estos son los casos de la Maestría de Desarrollo Local y quizás territorial, que imparte la FLACSO y la especialización agraria de la Maestría de Estudios Latinoamericanos de la UASB; parece ocurrir también con la maestría en Economía Agrícola y Recursos Naturales que lleva adelante la ESPOL y el Departamento de Food and Resource Economics de la Universidad de Florida y la maestría de Economía Agraria de la Facultad de Agronomía de la Universidad Central.

Fuera de estos núcleos principales de investigación existen académicos que funcionan en otros entornos institucionales. Entre ellos cabe mencionar aquellos que trabajan en el Centro Andino de Acción Popular (CAAP) y en el Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), aquellos que se han agrupado en torno a redes como Ruralter o Cántaro en Cuenca, los trabajos impulsados por el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), aquellos constituidos en torno al Centro Latinoamericano

para el Desarrollo Rural (RIMISP) y el Observatorio de Comercio Exterior (OCE). También debe mencionarse los grupos de investigación sobre recursos naturales, tal como el Grupo de Trabajo sobre páramos, La Red sobre cuencas hidrográficas y finalmente aquel sobre agua que se aglutina bajo la denominación de CAMAREN. A diferencia de los anteriores no tienen una vinculación orgánica con centros universitarios y son bastante más contingentes de financiamiento externo. Estos núcleos menores se asocian entre sí o con relación a los núcleos mayores, mantienen temáticas más o menos especializadas: IEE en Movimientos Campesinos e Indígenas, el CAAP en estudios sobre el sub-tropical, Rimisp sobre Desarrollo Territorial Rural, Ruralter sobre inserción de Campesinos en Mercados y en general buscan tener un impacto más directo en agendas públicas o sociales.

Una característica de estos núcleos es su fuerte énfasis disciplinario: sociología y economía del desarrollo en los casos de la UASB y FLACSO, agronomía en el caso de la Universidad Central y economía agrícola en la ESPOL. Esa especialización parece ser menor en el caso de los núcleos menores. Una limitación sin embargo es la poca interdisciplinariedad de estos grupos y el todavía reducido intercambio entre ellos. No existe en el país un lugar de encuentro de los investigadores rurales del tipo establecido en Perú: el Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), de los Congresos periódicos organizados en Colombia por la Universidad Javeriana o las conferencias anuales de sociólogos y economis-

tas brasileros. Tampoco el país cuenta con una publicación periódica especializada en temas rurales, como *Debate Agrario* y las Memorias del SEPIA en Perú o la revista *Estudios Rurales* de la Universidad Javeriana de Colombia. Debe reconocerse sin embargo el esfuerzo de largo plazo realizado por la revista *Ecuador Debate* del CAAP que mantiene una sección permanente sobre temas agrarios.

Los grandes ejes interpretativos

Los diversos núcleos académicos señalados anteriormente cuentan con marcos conceptuales y enfoques analíticos, así como especializaciones disciplinarias que los aglutinan. En esta sección quiero presentar brevemente los grandes ejes interpretativos.

Los enfoques sociológicos

Este enfoque desarrollado en torno a los estudios de investigadores como Luciano Martínez Valle, Liisa North, Louis Lefeber, Víctor Bretón Solo de Zaldívar, Tanya Korovkin, John Cameron, a los que se asocia en algunos de sus trabajos Carlos Larrea, tiene como eje central de reflexión la necesidad de políticas estatales macro, favorables al desarrollo de la pequeña producción agropecuaria y rural en general y la existencia de organizaciones asociativas que puedan socializar las ganancias y representar sus intereses, frente a los tomadores de decisiones. Como señala

claramente Liisa North en el libro *Desarrollo Rural y Neoliberalismo* al referirse a los autores y que constituyen el núcleo central de este enfoque: “ellos comparten tradiciones académicas que investigan las posibilidades de desarrollo, prestando especial atención a las formas en que las relaciones de poder estructuradas históricamente a nivel local, nacional e internacional, facilitan o impiden las mejoras en las condiciones sociales y en las oportunidades de los sectores desfavorecidos”⁵.

En cuanto a las políticas imprescindibles para promover el desarrollo agrícola incluyen fundamentalmente aquellas de redistribución de la tierra, las de protección e inserción inteligente en los mercados globales y un fortalecimiento del Estado como regulador de la economía. Debe decirse y esto es un punto muy importante, lo productivo rural en este enfoque no se reduce a lo agrícola, sino que incluye también la industria. La referencia principal es el caso de los países del sudeste asiático: Corea y Taiwán. La referencia histórica concreta para el caso ecuatoriano es el período de los 80, donde simultáneamente se aplicaron las políticas de ajuste estructural y Ecuador pasó por un período grave de crisis económica y política.

Con este marco de referencia analizan la experiencia ecuatoriana donde no se cumplen ninguna de las condiciones definidas como necesarias, especialmente a partir de la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural

5 L. North, “Neoliberalismo versus programa rural. Temas principales”, en L. North y J.D. Cameron, *Desarrollo rural y neoliberalismo*, UASB/CEN, Quito, 2008, p. 13.

(PAE) y la entrada de Ecuador a la Organización Mundial de Comercio (OMC). A ello se agrega la ausencia de una real reforma agraria que hubiese redistribuido la tierra. ¿Cuales son a juicio de los autores los efectos de las políticas neo-liberales y ausencia de reforma agraria? Como lo señala muy bien Lefeber, el efecto mayor es que: “ante la ausencia de poder adquisitivo local, existe solamente una demanda limitada para los bienes de producción doméstica; por tanto los inversionistas se orientan hacia los mercados exportación... frecuentemente controlados por intereses extranjeros.” Aún más las políticas de apertura económica desplazan la producción agrícola e industrial.⁶ También el autor señala que las poblaciones rurales marginales pueden aumentar su demanda si hay políticas proactivas del Estado, incluyendo de tierras y obras públicas y que los sectores comerciales también deben avanzar, cuidando sin embargo, de no ser capital intensivo y dependientes en el uso de insumos importados. Lo interesante es que la propuesta simultáneamente no defiende políticas tipo ISI, ni un proteccionismo general ni permanente, encuadrándose en la perspectiva de autores como Ha Joon Chang.

Con este enfoque, los investigadores citados analizan un conjunto de casos micro-regionales, donde encuentran que el contexto macro limita las posibilidades de diversificación productiva y mejora en el bienestar rural. En el caso de los programas públicos se constata

que no hubo mejoras en los ingresos en las familias beneficiarias en casos como PRONADER, pero no se compara la evolución de sus ingresos con aquellos de la población rural en su conjunto para el mismo período. En el caso de los talleres textiles de Pelileo no se presenta evidencia de importación de ropa usada, pero si del impacto de la crisis financiera; cabe entonces preguntarse que tipo de políticas macro afectaron esa experiencia. Un contraste con el caso de Antonio Ante, pudiese a mi juicio evidenciar si hay factores de funcionamiento de los clústeres o impacto de políticas nacionales en la durabilidad de la diversificación productiva. En el caso de Salinas, que trabajamos en forma cercana con Liisa North, ella explica el éxito por las acciones de reforma agraria realizadas por la iglesia en esa zona y los programas de apoyo realizados por una ONG como el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP). Aunque, no se analiza el papel que jugaron las limitaciones a la importación de leche en polvo durante todo este período. Sin embargo y Liisa North lo demuestra bien, fueron producidas mejoras en el bienestar por la ausencia de una política seria de inversiones en lo social, como educación y salud.

Sería importante analizar otros casos territoriales para probar la fortaleza del enfoque y extenderlo a un período marcado por crecimiento económico, en el contexto de la aplicación de los PAE. Casos como los de Antonio Ante y Otavalo en Imbabura, la parte nor

6 Louis Lefeber, “Problemas de desarrollo contemporáneo. El neoliberalismo y sus consecuencias”, en L. North y J.D. Cameron, *op cit*, p. 52.

oriental de Cayambe en Pichincha o las zonas cafetaleras de Loja, pueden eventualmente producir otros resultados. Si observamos períodos más largos o al menos el tipo de causalidad entre políticas macro y los resultados locales, pueden leerse diferentemente.

Los enfoques de agricultura comparada

En buena parte inspirada por la escuela francesa sobre agricultura y sistemas de producción se establece a inicios de la década el SIPAE, un esfuerzo colaborativo de investigación agraria que incluye la facultad de agronomía de la Universidad Central del Ecuador, ONG como la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) y el Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas (IEDECA) y el apoyo de centros francés como IRD y del Instituto Francés de Estudios Andinos. Este se define como un programa académico y de investigación para conocer el agro ecuatoriano, pero inserto en la reconstrucción del panorama agrario nacional. Recientemente hizo dos publicaciones significativas: *Mosaico Agrario* (Vaillant, Cepeda, Gondard, Zapatta y Meunier, 2007) y *¿Reforma Agraria en el Ecuador?* (Brassel, Herrera, Laforge, 2008).

El trabajo de agricultura comparada parte de una definición de agricultura como: “una forma compleja de explotación del medio, históricamente constituida y duradera, adoptada por una

sociedad rural, adaptada a las condiciones bioclimáticas de un espacio dado y respondiendo a las condiciones y a las necesidades sociales del momento.” Ello requiere un análisis de sistemas agrarios, de producción, subsistemas de cultivo, subsistemas de crianza entre otros.⁷ (Cochet y Gasselin, 2007; 296). Ello les lleva a combinar en el estudio diversos niveles que incluyen el análisis del paisaje, la reconstrucción histórica, la caracterización técnico económico de los sistemas de producción, la interpretación de los resultados económicos, el análisis de los diversos tipos de población, la diferenciación de las explotaciones agropecuarias y la devolución de los resultados a las poblaciones investigadas. En el estudio de *Mosaico Agrario* se trabajaron 8 microregiones de los principales ecosistemas. Una vez realizados estos estudios locales se busca reconstituir una discusión de conjunto.

Entre los rasgos generales de las diversas microrregiones estudiadas se encuentran como características regulares la existencia de una dualidad de formas de ocupación del espacio y del suelo, de apropiación de los recursos naturales renovables y de los ingresos entre un campesinado mayoritario y una minoría de empresarios. El minifundismo generalizado sería la demostración más evidente de ese dualismo. Para enfrentar esta característica central, los campesinos tendrían 3 opciones: la intensificación, la colonización

7 Hubert Cochet, y Pierre Gasselin. 2007. “A manera de conclusión: del interés de estudiar la megadiversidad agraria del Ecuador”. En Vaillant, Michel, Sistema de Investigaciones sobre la Problemática Agraria en el Ecuador, SIPAE - Instituto de Investigación para el desarrollo IRD - IFEA. Quito. pp. 293-318.

de nuevas tierras o la diversificación de actividades. También el análisis comparativo permite captar señales sobre cambios y crisis emergentes, proponer instrumentos de regulación apropiadas a cada caso diferenciado y resistir presiones ideológicas de legitimación.

Un resultado interesante es que identifican los bloqueos a la acumulación campesina sea por el tamaño del predio, sea por la inestabilidad de los mercados en que se insertan o por los problemas ecológicos, muchas veces consecuencia de las intensificaciones agrícolas. En esa misma línea y en función de una visión favorable a los campesinos, afirman la necesidad de tener una visión más compleja de la competitividad, que rebase lo meramente financiero, para incluir los usos ambientales y los desperdicios, así como los resultados sociales. En este campo la economía campesina media sería inmensamente superior a la empresa o al minifundio.

Cuatro limitaciones pueden hacerse a este enfoque, por demás rico en términos interpretativos: el hecho de que organiza la lectura del espacio rural a partir de lo agrícola, cuando en muchas zonas ésta ha dejado de ser la actividad principal. Remesas y comunidades transnacionales, manufactura y artesanía rural, servicios, pesca y aún minería parecen constituirse en centros de interés, especialmente para los jóvenes rurales. El otro tema que no se trabaja es el de las asociaciones y organizaciones empresariales de los pequeños productores, como soluciones institucionales a los temas de inserción en mercados. Tampoco este enfoque trabaja el tipo de vínculos que tiene la agricultura con las

cadena de producción, los filieres en términos franceses, que cada vez más determinan las dinámicas agrarias. Finalmente considero que las microrregiones se constituyen en espacios demasiado reducidos para entender las dinámicas y conflictos económicos, sociales y ambientales.

Los enfoques de economía política de los procesos agrarios

Estos trabajos agrupados en torno a Pablo Ospina, Santiago Ortiz y Anthony Bebbington, pero también John Cameron y Tanya Korovkin y llevados adelante principalmente en el IEE, la UASB y RIMISP, buscan comprender los impactos que los movimientos sociales tienen sobre los procesos de desarrollo en las zonas rurales. La idea básica tal como lo ha resumido Bebbington, es que esto depende no solamente de las prerrogativas que tienen los gobiernos locales a los que acceden dichos movimientos, sino a sus características internas y las alianzas que forman. Entienden movimientos sociales como procesos de movilización de personas e individuos agrupados en torno a demandas y valores compartidos. En el caso del estudio de A. Bebbington encuentra que el desarrollo rural puede entenderse como el proceso de negociación, interacción y conflicto entre diversos actores localizados en el territorio y sus alianzas internas y externas, así como sobre las modalidades de inversión privilegiadas. Ello le permite contrastar resultados diferentes encontrados en Cajamarca, Perú y Cotacachi, Ecuador, en torno a proyectos mineros (2007 y 2008).

En el caso de Pablo Ospina y sus colaboradores, su estudio comparativo sobre el impacto del movimiento indígena en los gobiernos de Cotacachi y Cotopaxi demuestra que, si bien estos logran democratizar la gestión local, lo que les caracteriza es su carácter neocorporativo y no de base ciudadana; en otras palabras el gobierno trabaja con las organizaciones, pero no fortalece un enfoque de derechos y deberes. Las posibilidades de promover desarrollo económico están limitadas por la dificultad de encontrar acuerdos entre actores con intereses distintos y el hecho de que las políticas macro, limitan la posibilidad de desarrollo basado en segmentos pobres⁸. Cameron en su estudio comparativo sobre tres municipalidades en las que se aplican modelos participativos, encuentra que la redistribución de la tierra no es necesaria para generar procesos participativos, pero sí para el tipo de alianzas que se forman en cada ámbito territorial. En su visión, coincidiendo con L. Martínez, el desarrollo económico en territorios con fuerte presencia de pequeños productores, estaría limitado por las políticas neoliberales y la falta de políticas de tierras.

Este enfoque de economía y ciencia política no se ha extendido a temas más generales, como aquellos de formulación de políticas públicas agropecuarias de tipo nacional, al estilo de las realizadas por Conaghan, Brownrigg, Hanson y Rosero y la misma Liisa North en los 80. Una hipótesis posible es que las políticas de ajuste estructural de los 90,

si bien fueron impulsadas activamente por el Banco Mundial y sus grupos afines en el país, sin embargo fueron materia de intensa negociación, produciendo unas políticas adaptadas a los grupos de influencia en el sector agropecuario. Ciertamente las políticas de protección arancelaria reflejan aquello y las políticas que seguramente sufrieron el recorte mayor fueron aquellas sin defensa corporativa fuerte como las de extensión tecnológica, sanidad agropecuaria o investigación.

Los enfoques sobre ecosistemas

El interés sobre los ecosistemas en Ecuador ha crecido enormemente en los últimos años, como resultado del mayor interés global sobre los temas ambientales y más recientemente por fenómenos como el cambio climático. Ello ha implicado mayores recursos para investigación, esfuerzos colaborativos interdisciplinarios y muy especialmente intercambio entre académicos de ciencias como la biología y la ecología, con aquellos de las ciencias sociales, colaboración internacional y formación de redes interinstitucionales. El énfasis principal de estos enfoques es comprender la interacción profunda entre recursos naturales y sociedad para desde allí inferir en algunos casos, propuestas normativas. En esta perspectiva se trata de analizar las limitaciones que imponen los ecosistemas sobre la actividad humana, pero también los impactos que tienen las sociedades humanas sobre el

8 Pablo Ospina (coord.) *En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*, IEE, Quito, 2006.

ambiente.

Se pueden encontrar dos grandes cuestiones de trabajo a los que están vinculados estos grupos académicos: a) los análisis de ecosistemas específicos como los páramos, las cuencas hidrográficas o las Islas Galápagos; y, b) aquellos que hacen balances ambientales de productos específicos, por ejemplo, cultivo de flores o el banano.

En el primer caso, los grupos de trabajo parten de la idea de la particularidad de los ecosistemas, su importancia para los seres vivos que los habitan, su rol y peso ecológico (la regulación de caudales de agua en el caso de los páramos), su significación social y económica, los flujos de recursos entre diversas partes del sistema, el impacto que las actividades humanas muchas veces localizadas por fuera del ecosistema particular o como los cambios institucionales, sean estos de tipo nacional o territorial, afectan para su sostenibilidad.⁹ También se ha trabajado los efectos que procesos sociales como pobreza y avance de la frontera agrícola sobre las zonas altas de las Cuencas Hidrográficas, así como los requerimientos institucionales que el manejo de estos eco-sistemas requiere, como en el caso del Consorcio Carchi en la Cuenca del Mira y el páramo del Angel.¹⁰

El segundo grupo ha buscado analizar el comercio exterior de varios pro-

ductos, como banano y flores con un marco conceptual de economía ecológica y el intercambio desigual. La idea básica sería que los países en desarrollo exportan recursos que el ambiente ha tomado tiempo en desarrollar e importan productos de rápida fabricación. Se colige de lo anterior que un análisis de términos de intercambio vía precios, no reflejan la realidad del comercio y su justicia. Metodológicamente como lo afirma María Cristina Vallejo, está la idea de que el sistema económico se alimenta de la materia y energía provenientes de la naturaleza y, después de procesarlas en la producción, el consumo y el intercambio, las devuelve transformadas el medio ambiente."¹¹ (2006; 178) Al aplicar este enfoque al banano, se encuentra que su producción utiliza bio-masa forestal, produce erosión y agua, mientras se expulsa al ambiente contaminantes y desperdicios, incluyendo plásticos y agro-químicos. El valor de las exportaciones no capta este uso de la naturaleza. (Ídem; 186) Un estudio en la misma perspectiva, pero aplicado a flores, realizó Moncada (2005).

Sin embargo, cabe mencionar que cambios en los precios para reflejar sus costos ambientales requieren un cambio global en términos de comercio internacional. Los esfuerzos hechos por la Unión Europea han estado dirigidos más a evidenciar la sostenibilidad de su

9 P. Mena y otros. 2001. *Los páramos del Ecuador*. Proyecto páramo. Quito.

10 Susan Poats, y otros. 2000. *Pobreza rural y deterioro ambiental en la cuenca del río Mira el Angel, Carchi – Ecuador*. CONDESAN; Susan Poats. 2001. "El Consorcio Cachi: un ejemplo de coordinación institucional a nivel local en los páramos del Ecuador. Particularidades, problemas y perspectivas". Patricio Mena et al., eds. Quito: Abya-Yala. Proyecto Páramos, 2001. pp. 267-277.

11 María Cristina Vallejo, 2006. *La estructura biofísica de la economía ecuatoriana: el comercio exterior y los flujos ocultos del banano*. FLACSO, sede Ecuador, Abya Yala. Quito, p. 178.

actividad económica, introducir cambios normativos y en algunos casos de políticas y subsidios, que revalorizar dichos bienes en el mercado.

Los enfoques de economía agrícola

Si bien los trabajos de Whitaker, fuertemente influidos por el Consenso de Washington y que sirvieron de base para los programas de ajuste estructural no lograron establecer una base académica nacional, tuvieron una influencia política indudable durante toda la década de los 90. La institución privada IDEA, que actuó como contraparte nacional, durante esos años, poco a poco perdió peso, no solamente en el ámbito público, sino también en los mismos gremios empresariales. Sin embargo de ello, en esta década se puede identificar otra corriente que profesionalmente proviene de la economía agrícola y que pone énfasis en los aspectos institucionales de los mercados y sus fallas. Estos incluyen varios de los trabajos iniciales del Centro de Investigaciones Rurales de la ESPOL, donde se busca analizar los comportamientos de los mercados para productos agrícolas, pero también para recursos centrales como el agua.

La idea básica de uno de sus estudios es que la fuerte variabilidad en los precios de los productos no permite a los pequeños productores anticipar tendencias. Se propone la utilización de nuevos instrumentos de comercialización como ventas de futuros, pero se

interroga, sobre sus consecuencias para los pequeños productores y su capacidad de manejo (Espinel R. Herrera P. 2008, 12). En otro estudio se encuentra que la información asimétrica sobre la construcción de infraestructura de riego en la Península de Santa Elena lleva a que los compradores de tierra demanden menos pues los costos de producir en predios más grandes son altos. También encuentran que los subsidios ofrecidos a nuevos propietarios por medio de la irrigación aumenta la desigualdad en la zona respecto a los campesinos comuneros (Herrera, Van Huylenbroeck y Espinel: 2006). Estos resultados por cierto son congruentes con lo que encontró Julio Berdegué sobre transmisión de precios y arreglos institucionales para secado en el caso de productores arroceros, beneficiados por el Programa de Modernización de Servicios Agropecuarios (PROMSA).¹²

Más recientemente el grupo de investigadores del CIR liderados por Espinel y en colaboración con CAAP, han comenzado a trabajar los temas de biodiversidad en la economía de los pequeños productores del sub-tropico, donde la idea básica es que esos recursos de biodiversidad pueden constituir una forma ventajosa de insertarse en la globalización, si hay las instituciones adecuadas.

Estudios en esa misma perspectiva he realizado junto con investigadores del OCE y de Ruralter analizando diversos casos de agricultura por contrato, donde se encuentra que los pequeños

12 J. Berdegué, 2002. *Evaluación de Componente de Transferencia Tecnológica del Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios*. Informe final. Ecuador.

productores que cuentan con especificidad de activos, es decir recursos únicos, se localizan en áreas particulares donde solo pueden producirse tales bienes o tienen conocimientos específicos que las empresas no tienen, están en mejores condiciones de realizar contratos ventajosos. Casos como Jambí Kiwa de Chimborazo o la asociación entre rancheros del Norte y FLORALP funcionan adecuadamente por esos motivos, lo que no siempre es el caso entre productores de maíz con contratos con PRO-NACA o bananeros con Noboa o La Favorita (M. Chiriboga, 2007).

Los enfoques neo-estructuralistas¹³

Cobijamos bajo esta denominación aquellos estudios que buscan entender como, más allá de los condicionantes estructurales y macro económicos, existen ciertos territorios y ciertos encadenamientos y clústeres productivos que logran producir transformación productiva, reducción de pobreza y de desigualdad y aun bajo ciertas condiciones, manejo sostenible de los recursos naturales. Estos trabajos inducidos por RIMISP, pero también por otros actores institucionales como la Organización para las Naciones Unidas y la Alimentación (FAO) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), parten de preguntarse qué características tienen esos procesos y si ellos son replicables.

Un ejemplo de esto son los estudios sobre desarrollo rural territorial promovidos recientemente por RIMISP y que se trabajan en Ecuador conjuntamente con la UASB y el IEE. En una primera fase un equipo liderado por Carlos Larrea utilizando las bases de datos de los censos de población de 1990 y del 2000 y las encuestas de hogares de 1996 y del 2006 logró identificar conglomerados parroquiales con comportamiento inter censal similar en cuanto a mejoras de ingreso familiar, reducción de pobreza y de desigualdad. Ello descubrió modalidades diversas en cuanto a resultados de desarrollo, medidos por estas tres variables. Paralelamente un trabajo liderado por el mismo Carlos Larrea, Renato Landín y Manuel Chiriboga y apoyado por el PRODER y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), encontró a nivel cantonal combinaciones particulares de variables de empleo, pobreza, productividad, género y otros. El cruce de estos dos trabajos permite precisar hipótesis sobre diversas dinámicas territoriales.¹⁴ En una segunda fase, bajo el liderazgo de Pablo Ospina, se analiza en profundidad el caso de Tungurahua, donde según la información disponible, crece el ingreso y la pobreza se reduce.

Este enfoque busca en definitiva analizar simultáneamente condiciones de transformación productiva a partir de teorías parciales sobre aglomeración

13 Les denomino neo-estructuralista en la medida que se inspiran genéricamente de los trabajos de Fanjzilver en la CEPAL sobre Transformación productiva y Equidad.

14 Carlos Larrea (coordinador), Renato Landín, Ana Isabel Larrea, Wladimir Wrborich y Rosario Fraga. 2008. *Mapas de pobreza, consumo por habitante y desigualdad social en el Ecuador: 1995-2006. Metodología y resultados.* RIMISP – UASB. Quito. Inédito.

económica, industrialización flexible, economía de la cultura y aprendizaje para la innovación, con teorías más cercanas a la transformación institucional, que incluyen desde teorías originadas en la economía institucional a lo North, pasando por las de capital social de Putnam, hasta las de campo inspiradas en Bourdieu, incluyendo la sociología económica de Fligstein y Granovetter.

Un caso que se inspira de este enfoque es el de Cotacachi, donde acciones en torno a desarrollo turístico con identidad que lleva adelante el Municipio y la organización indígena en esa zona comienzan a producir interesantes resultados (P. Ospina y otros, 2008).

Los grandes temas

No pretendo en la siguiente sección agotar las contribuciones recientes de los estudios rurales, solamente identificar sus aportes principales sobre algunos de los temas de mayor interés desde el punto de vista de la discusión pública. Esto incluye temas como tierra y agua, pequeña agricultura, empresas agrícolas, la definición de lo rural, los temas de innovación en el medio rural, pobreza rural, mujer y género, comercio y agricultura. De estos toparé algunas áreas a manera de ejemplo de las contribuciones recientes.

Las transformaciones en la estructura de propiedad de la tierra

El tema de la distribución de la tierra ha sido un eje permanente de preocupación de los investigadores agrarios desde su conformación como cuestión específica. ¿Cómo se distribuye la tierra y más recientemente el agua de regadío entre diversos tipos de propiedad? En general los estudios coinciden en que el país mantiene altos niveles de desigualdad en cuanto a la distribución de la tierra a pesar del largo proceso de reforma agraria en el país: 1964-1990. Los índices de Gini, indicador normalmente utilizado ha bajado muy poco desde 1954 hasta la actualidad: 0,86 a 0,80 respectivamente. Comparativamente sigue siendo uno de los indicadores más altos de América Latina.¹⁵

Sin embargo de lo anterior, los diversos estudios identifican normalmente dos procesos de largo plazo: disminución en el peso de los más grandes predios de más de 200 hectáreas, normalmente conocidos como latifundios, al tiempo que se conoce una fuerte expansión de las unidades medianas, sean familiares o empresariales de entre 20 y 200 hectáreas; y, procesos de transformación de las estructuras agrarias de base regional, donde simultáneamente coexisten en el país, zonas de alta con-

15 Carlos Larrea, 2008. "Tenencia de la tierra, cambios agrarios y etnicidad indígena en el Ecuador: 1954-2000". En: Liisa North y otros. En *Desarrollo rural y Neoliberalismo*. UASB/Corporación Editora Nacional. Quito. pp. 129- 146.

centración de la tierra (sierra norte, costa centro sur, costa norte y regiones en torno a las capitales provinciales de la sierra), con zonas donde la presión y asedio campesino y las acciones de reforma agraria han desplazado las grandes haciendas del pasado (sierra centro sur, costa centro norte) y finalmente grandes zonas donde hay complejos procesos de transición en los regímenes agrarios, como en la Amazonía.

Estos procesos relevados sobre la base de información censal, pueden estar siendo alterados como resultado del funcionamiento de los mercados de tierra y de otros recursos vinculados. En ciertas zonas se encuentra que hay procesos de reconcentración y de multipropiedad en pocas manos, como en la zona comprendida entre Santo Domingo de los Tsachilas, Quinindé y Quevedo, en torno a productos como banano y palma aceitera; en otras, ello se produce como resultado de ineficientes formas de construcción de grandes obras de infraestructura, como el proyecto de riego de Santa Elena.¹⁶ En otras áreas el mercado de tierras parece actuar en un sentido diferente, como sugieren los estudios sobre los efectos de la migración sobre mercados de tierras: incremento de su precio y transferencias de los no migrantes a los migrantes (Chorlaví, 2007).

Mujeres en el medio rural

En los 90 y gracias al apoyo de IICA y BID por un lado y de CEPAL por otro, se evidenció la importancia de la mujer como productora. Una reevaluación de los censos agropecuarios y poblacionales y de las encuestas de hogares permitieron constatar dos cosas: la mujer tiene una importancia vital en las actividades agropecuarias y claro rurales y, en muchos casos, las mujeres juegan papeles críticos en los sistemas de innovación en las parcelas, están mucho más dispuestas a probar nuevos cultivos y prácticas agrícolas que los hombres. Sin embargo de ello, las mujeres son marginadas en las acciones públicas de capacitación, titulación de tierras, crédito, extensión y otras.¹⁷

Posteriores estudios trabajaron más bien acerca de las relaciones de género en las zonas rurales, tanto respecto a las familias, las comunidades, la participación local, el uso y control de los ingresos familiares, así como los recursos naturales. Se ha evidenciado por ejemplo, el papel de las mujeres en las redes de protección social en las zonas rurales y los problemas derivados de su inserción en los mercados laborales. También se ha trabajado temas como la participación de la mujer en gobiernos rurales,¹⁸ la participación política de las

16 Paúl Herrera y Ramón Espinel. 2008. "Acumulación perversa: comuneros, agua y tierra en la península de Santa Elena." En *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: Viejos temas, nuevos argumentos*, SIPAE. Quito, pp. 49-64.

17 Manuel Chiriboga, Grynspan, Rebeca y Pérez, Laura. 1995. *Mujeres de maíz*. BID – IICA. San José.

18 Arboleda, María. 2006. "Género y gobernanza territorial en Cotacachi y Cotopaxi. En Pablo Ospina et al. *En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*. IEE, Quito, pp. 151-214.

mujeres indígenas,¹⁹ los temas de género y etnicidad en el ámbito de la alimentación, la cocina y la producción.²⁰

Un trabajo especialmente relevante es el realizado por Carmen Diana Deere y la investigadora colombiana Magdalena León, denominado *Género, Propiedad y Empoderamiento: Tierra, Estado y Mercado en América Latina* (2002). En él evidencian la importancia que tiene para la mujer la propiedad de la tierra, pues no solamente genera seguridad jurídica y económica, sino que permite a las mujeres incrementar las oportunidades de acceso a recursos financieros y de mercados, aumentar las inversiones en las parcelas y mejorar el nivel de su bienestar. El de la familia y la sociedad. La fuerza de posición de resguardo y del reconocimiento social y legal de sus demandas puede darse solo por la titularización de la tierra en sus manos. Sin embargo, encuentran que tanto las políticas públicas de adjudicación de tierras, que solo en algunos países comienza a reconocerle como sujeta a derechos de propiedad, como las legislaciones y prácticas de herencia, limitan esa posibilidad de titularización. A ello se añade temas complejos como comunidades indígenas, derechos indivisos y la oposición tradicional del movimiento indígena a la subdivisión parcelaria de las tierras comunales. ¿Cómo combinar derechos de género y derechos étnicos en un caso complejo como este?

Las empresas y los trabajadores agropecuarios

En general la investigación agraria ha estudiado poco el funcionamiento de las empresas agropecuarias de tipo industrial y las principales cadenas existentes en el país. No conocemos la economía de las empresas, las modalidades de organización industrial en los agonegocios, la competencia o no que existe entre diversas firmas, las modalidades de gestión ambiental que tienen, las de responsabilidad social o el funcionamiento de las cadenas de abastecimiento agro-empresarial. La opción principal de la investigación, sobre estos asuntos y problemas, ha sido la de abordarlos desde el punto de vista de los sectores excluidos: campesinos, pequeños productores, mujeres productoras rurales, pueblos indígenas y los trabajadores agrícolas. Estudios como los realizados por Larrea sobre el sector bananero en los 80 no se han vuelto a realizar; tampoco se han analizado en rigor, cadenas centrales para el país como la arrocería, la de maíz-avicultura-porcicultura, más allá de los estudios funcionales hechos con relación a las negociaciones comerciales. Ello a pesar de que un análisis de competitividad, sea ésta de forma restringida o compleja, requiera realizarse exclusivamente por cadena.

Sobresale en este espacio vacío de conocimiento los estudios de Miguel Zamora, como parte de un estudio com-

19 Mercedes Prieto y otros. 2004. Respeto, discriminación y violencia: mujeres indígenas en Ecuador: 1990 – 2004. FLACSO. Quito.

20 Gioconda Herrera. 2001. “Estudios de género en el Ecuador: entre el conocimiento y el reconocimiento”. En Gioconda Herrera (comp.) *Estudios de género*. FLACSO. Quito. pp. 9 – 60.

parativo sobre los nuevos roles de los supermercados en la agricultura latinoamericana llevada adelante por RIMISP y el programa Regoverning Markets. Este estudio no solo subrayan el creciente peso que ellos tienen en las ventas de alimentos al detal, sino sus efectos sobre el sector agropecuario, donde modifican sus formas de adquisición de productos, utilizando intermediarios especializados y la creciente determinación de normas y estándares a los productos, que presentan crecientes costos que los pequeños productores no pueden asumir en forma individual.²¹

El énfasis de los trabajos se ha centrado más bien en estudiar sus formas de relación con los trabajadores agrícolas y en menor medida con los pequeños productores que se vinculan como proveedores. Dos sectores han sido especialmente analizados desde el punto de vista laboral: el banano y las flores. Dichos trabajos en buena parte expandieron la reflexión, sobre la base de averiguaciones llevadas adelante en el país sobre cumplimiento de los principios laborales por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el caso de las flores y Human Rights Watch para el caso del banano.

En el caso de las flores, Korovkin señala como una característica central del sistema de contratación laboral, el reclutamiento significativo (quizás 10%

de la PEA agrícola) de jóvenes campesinos, hombres y mujeres, generalmente más educados, que cambiaron la migración por el trabajo florícola. Para muchos de estos jóvenes ella identifica pérdida de interés por la agricultura, cambios en las expectativas o imposibilidades de acceder a tierras por el incremento de sus precios. Sin embargo hay varios problemas laborales identificados: la alta rotación de los trabajadores, la reducción en la dedicación dada a la familia y a la comunidad, lo que debilita las redes tradicionales de protección social y la debilidad del sistema estatal de seguridad social y de regulación de algunas prácticas laborales y de salud ocupacional. La ausencia de sindicatos impide sin embargo a los trabajadores hacer oír sus voces y demandar mejores condiciones laborales.²² En un trabajo posterior, con Olga San Miguel, analizan los cambios en las formas de contratación, hacia aumentos de productividad, sin un correspondiente aumento en los salarios. Esta situación estaría empeorándose debido a la presión ejercida por la competencia de nuevos países productores de flores en África y Asia.²³

El caso del banano parece ser aun peor en cuanto a lo laboral. Martínez lo describe como aplicación de flexibilidad cuantitativa, caracterizada por falta de estabilidad, ausencia de afiliación al

21 Miguel Zamora. 2003. "La rápida expansión de los supermercados en Ecuador y sus efectos en las cadenas agroalimentarias". *Ecuador Debate* No. 64, CAAP. Quito.

22 Tanya Korovkin, 2005. "Creating a social wasteland? non-traditional agricultural exports and rural poverty in Ecuador". En *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No. 79, octubre, Amsterdam. pp. 47 – 67.

23 Tanya Korovkin y Olga San Miguel. 2007. "Estándares de trabajo e iniciativas no estatales en las industrias florícolas de Colombia y Ecuador". En *Iconos*. No. 29. FLACSO. Quito. pp. 15-30.

seguro social, bajos salarios, casi siempre relacionados a contratos a destajo, trabajo infantil. La característica de los trabajadores es la de temporales permanentes. La mayor parte de contratados no tiene una relación directa con la empresa, se contrata por medio de un capitán, es decir intermediarios laborales. Este conjunto de condiciones y la persecución de los sindicatos debilita considerablemente su capacidad de negociación. A ello hay que agregar la debilidad crónica del sistema de inspección del trabajo. Las condiciones laborales son más precarias en la medida que los trabajadores viven en centros urbanos, donde los sistemas y redes de protección social propias del mundo campesino son casi inexistentes. Sin embargo, ante pocas opciones laborales, deben aceptar esas condiciones, aun cuando estén conscientes de ello.²⁴

La transformación de lo rural

Me parece que una de las contribuciones principales de los actuales estudios rurales ha sido la redefinición de lo rural. Hasta hace poco se asociaba lo rural con lo agropecuario y en menor medida con la silvicultura y, las poblaciones residentes se asumía como aquellas que residen por fuera de las cabeceras cantonales y provinciales, que es nuestra definición censal. Como consecuencia constatábamos una doble pérdida: abstraer de nuestro foco de interés a lo no agropecuario y urbanizar lo que se

han denominado ciudades imaginarias. En estas versiones no predomina el espacio construido, en el que la población vive de y en relación con lo rural, proveen de servicios económicos y sociales a la población rural o en otros casos, se trata de simples aglomeraciones de gente del campo, que deja de vivir en forma dispersa, cambiando así las dinámicas de ocupación del territorio.

Las ciencias sociales han evidenciado además de la importancia de lo no agrícola en las zonas rurales como actividad productiva, la existencia de otros recursos que la población rural moviliza: recursos patrimoniales como las evidencias arqueológicas, coloniales y republicanas; los recursos paisajísticos y naturales, la biodiversidad en sus zonas de habitación y por sobre todo la identidad. A partir de allí, podemos pensar en un desarrollo rural que no sea solo agropecuario. En esa perspectiva se ha anotado que bajo ciertas circunstancias, la descentralización y la participación local puede valorizar un desarrollo más integral.

La otra reflexión tiene que ver con cuan rurales somos como país. El paradigma central es que Ecuador es cada vez más urbano y la población menos agrícola. La información censal parece demostrarlo. ¿Pero es así realmente? Criterios un poco más estrictos de lo que es rural, como los que aplica la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) a sus

24 Luciano Martínez. 2004. "Trabajo flexible en las nuevas zonas bananeras de Ecuador". En Tanya Korovkin (compiladora), *Efectos sociales de la globalización. Petróleo, banano y flores en Ecuador*, CEDIME/Abya-Yala, Quito.

países, nos colocan como un país todavía rural, con más de 60% viviendo fuera de las ciudades. Pero más allá de las estadísticas, estos sentidos comunes sobre ser urbanos, nos llevan a un desarrollo al margen de lo rural y en muchos casos, contra lo rural.

Comercio y sector agropecuario

Seguramente el debate más fuerte en lo rural tuvo y tiene que ver con los impactos de la apertura comercial y más específicamente del fallido Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. De la producción académica sobre este tema, es posible reconocer evaluaciones generales de los posibles impactos del TLC sobre la agricultura, como aquellos publicados por SIPAE, CEPAL, Acosta y Falconí, Falconí y Jácome, Luciano Martínez (2004; 2005); sobre cadenas específicas como la láctea elaborado por SIPAE (2005); los impactos sobre la utilización de agro-químicos (Gaybor; 2006); así como, sobre la agro-bio-diversidad (Falconí y Vallejo; 2004). Obviamente este debate fue más allá de los temas agropecuarios y rurales, tuvo como es normal, un enorme trasfondo político y puso en evidencia diferencias importantes en cuanto a las visiones sobre el sector y el país.

Me parece que son dos los temas del debate en torno al sector agropecuario: a) a quienes beneficia y a quienes perjudica; y, b) que necesita hacer el país para preparar su agricultura. En cuanto a lo primero, es claro que los principales beneficiarios son los sectores de nuevas exportaciones, cobijados actual-

mente por las preferencias arancelarias del ATPDEA, posibles nuevas exportaciones como bio-combustibles y productos del cacao ahora con algunas limitaciones. Sin embargo la controversia principal giró en torno a los productores de rubros sensibles y principalmente arroz, carne y leche, maíz, soya, aves y cerdos y en menor medida papas y cereales andinos. ¿Apaciguado el debate que balance podemos hacer? Estudios recientes realizados por la FAO y que proyectan la negociación de Colombia hacia nuestro país encuentra que los productos sensibles especialmente para la agricultura familiar son bastante reducidos para ganadería, carne de pollo y maíz y un impacto relativamente más alto para el caso del arroz. No habría impacto para tubérculos y cereales andinos. Los impactos sobre ingresos podrían oscilar entre 1,04 y 1,2 dependiendo de las regiones. Encuentra adicionalmente que la forma de negociación: plazos de desgravación y otras herramientas acordadas, limitaría justamente el impacto. Más recientemente los escenarios podrían ser menos complejos si se consideran los incrementos de precios en el mercado mundial. Cabe recalcar que todos estos estudios se hicieron sobre la base de los niveles actuales de productividad y rendimientos. Pero más allá de los resultados es importante que los investigadores discutan las alternativas societales, basándose en evidencias.

En este como en otros casos en discusión como bio diversidad y protección a los conocimientos tradicionales, el tema de fondo era sin embargo si estábamos preparados institucional-

mente para la apertura. Este fue y es el dilema central. Indudablemente la debilidad del sistema institucional público para el sector, que no ha cambiado realmente hasta hora, así como de instituciones conexas centrales como regulación laboral, seguridad social, control ambiental, sanidad agropecuaria, aduanas, organizaciones de productores, para citar algunos, siguen siendo asuntos de fondos que requieren ser resueltos, como hemos visto antes, algunos temas de política pública continúan arrojando déficits importantes. Sin embargo, me parece que los estudios académicos todavía son deficitarios en el campo de producir unas propuestas de políticas de largo plazo para el sector, que le permita enfrentar con confianza los desafíos de la globalización.

A manera de conclusión

El avance de los estudios rurales modernos ha pasado por 3 momentos, una de expansión rápida en que la construcción de las ciencias sociales se estructura en torno a ellos y que va desde 1975 hasta 1990 aproximadamente; uno segundo en que la investigación pierde empuje, los estudios y los espacios institucionales para el debate y la formación se debilitan, muchos investigadores migran hacia otras disciplinas; y este tercer momento en que surgen nuevos núcleos de investigadores, casi siempre centrados en torno a centros de educación de postgrado. Soy optimista de que esta tarea que iniciamos hace ya 30 años, encuentre como esfuerzo y tarea colectiva, un nuevo dinamismo, que hoy aparece como señal todavía débil, pero sin embargo

prometedora. Esto requerirá de parte de los centros de postgrado como FLACSO, la UASB, la Universidad Central y la ESPOC y quizás otras, un compromiso institucional para la investigación y la docencia en estudios rurales.

Los investigadores deberemos enfrentar tres tareas que me parecen centrales para nuestro futuro: Primero, construir espacios de debate y discusión sobre los temas agrarios y rurales. Durante muchos años soñamos con muchos colegas, el construir un espacio de presentación y discusión, que rompa las barreras disciplinarias, institucionales y en algunos casos ideológicas, para discutir, hacer un balance periódico de donde estamos, identificar déficits y lugares vacíos de investigación. La experiencia del SEPIA de Perú, parece mostrar que la institucionalización de debate tiene un efecto multiplicador en términos de ampliar la discusión y los análisis e interesar a los investigadores jóvenes y fortalecer las capacidades de investigación por fuera de los grandes centros urbanos, en este caso Quito y Guayaquil.

Segundo, debemos definir en el marco de las instituciones que trabajamos objetivos, metas y modalidades de trabajo para el mediano y largo plazo, tanto en investigación como en docencia. Como bien lo mencionó Luciano Martínez en la Antología antes mencionada, mucha de la investigación agraria ha sido influida por demandas de corto plazo, definidas por las visiones e intereses de quien apoya financieramente. No siempre ello responde a las preocupaciones centrales de los investigadores o de la sociedad. Lo mismo ocurre con la docencia. Si, tanto profesores como

alumnos tienen cursos de especialización y post grado en los temas rurales y posibilidades de complementar sus estudios en centros internacionales de prestigio o actualizar periódicamente sus conocimientos, ello tendrá un efecto sobre el apoyo de largo plazo que la investigación puede recibir. De hecho, la FLACSO lo hace ya con centros universitarios en España, la ESPOC con centros americanos y belgas, y la Universidad Central con centros en Francia, donde muchos de sus profesores se doctoran, pero es necesario ampliar las posibilidades de formación en doctorados y post doctorados.

Tercero, la investigación agraria debe abrirse a una mayor colaboración con actores estatales públicos y privados. En momentos en que el país apunta a una serie de cambios la investigación rural y agraria está relativamente ausente, para apoyar la formulación de políticas y propuestas. Obviamente esto requiere mantener una posición crítica que ayude a dichos actores a corregir su rumbo, cuando ello sea necesario. Pero esto implica también una mayor comprensión de esos actores sobre la importancia que tiene la investigación social.

Bibliografía

Arboleda, María

- 2006 "Género y gobernanza territorial en Cotacachi y Cotopaxi. En Pablo Ospina et. al. *En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*. IEE, Quito, pp. 151-214.

Arias, Joaquín y otros

- Más que alimentos en la mesa: la real contribución de la agricultura a la economía ecuatoriana. Vol. II. IICA. Quito.

Bebbington, Anthony

- 2002 El capital social y la intensificación de las estrategias de vida: organizaciones locales e islas de sostenibilidad en: los Andes rurales, en Anthony Bebbington y Víctor Hugo Torres (eds). *Capital social en los Andes*. Abya – Yala. Quito.

Bebbington, Anthony

- 2006 "Espacios públicos de concertación local y sus límites en un municipio indígena: Guamate, Ecuador" en *Debate Agrario: Análisis y Alternativas*. Lima. pp. 381 – 404.

Bebbington, Anthony; Chiriboga, M. y Abramovay R.

- Social movements and the dynamics of rural territorial development in Latin America*. International Development Research Center. RIMISP, University of Manchester, Universidad de Sao Paulo.

Berdegú, J.

- 2002 *Evaluación de Componente de Transferencia Tecnológica del Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios*. Informe final. Ecuador.

Bretón, Víctor

- 2001 *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos*. FLACSO – Universidad de Lleida. Quito.

Bretón, Víctor

- 2006 *Releer la reforma agraria en América Latina: ¿de nuevo el problema irresuelto de la tierra?* FLACSO y Universidad de Lleida. Madrid.

Bonilla, Sofía y otros

- 2006 Propuesta de mecanismo de apoyo a productos agrícolas sensibles para el Ecuador y propuesta normativa para administración de contingentes. PACE – MIC. Quito.

Bonilla, Angel y otros

- 2004 Gestión social de los recursos naturales. Consorcio CAMAREN. Coordinación IEE. Quito.

Brownrigg, Leslie Ann

- 1974 "Interest groups in regime changes in Ecuador". *Inter-american Economic Affairs*, 28:1. Summer. 3-17.

Camacho, Carlos

- 1993 "Evaluación del proceso de cambio en la tenencia de la tierra en la sierra norte y

- central (1964-1991)", en *Latinoamérica agraria hacia el siglo XXI*. CEPLAES. Quito.
- Camacho, Patricia y otros
 2007 *Elementos orientadores para la gestión de empresas asociativas rurales* – EMARS. Ruralter. Quito.
- Cameron, John
 2008 "Democratización municipal y desarrollo rural en la sierra ecuatoriana". En Liisa North y otros. *Desarrollo rural y Neoliberalismo*. pp. 205 - 230. UASB/Corporación Editora Nacional. Quito.
- Campaña, Víctor Alejandro
 2000 Desarrollo, conocimiento y participación en la Comunidad Andina. En *Ecuador Debate* No. 49. CAAP. Quito. pp. 299 – 332
- Castro, Antonieta y otros
 2008 Género, participación y desarrollo territorial. documento de trabajo N° 5, Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, INSTRAW, AECID, Territorios con Identidad Cultural. Chile.
- Cepeda, Dario
 2007 "Mega diversidad agraria en el Ecuador: Disciplina, conceptos y herramientas metodológicas para el análisis – diagnóstico de micro – regiones. En Michel Vaillant y otros editores. *Mosaico Agrario: Diversidades y antagonismos socio – económicos en el campo ecuatoriano*. SIPAE, IRD, IFEA. Quito. pp. 29 – 54.
- Chiriboga, Manuel y otros
 2008 *Diseño de la política nacional de desarrollo rural territorial*. MIES. Quito.
- Chiriboga, Manuel
 2008 *Agricultura y globalización: impacto sobre las dinámicas de empleo rural*. INDES. Washington D.C.
- Chiriboga, Manuel y Chehab Carol
 2008 *La agricultura de los países andinos y los TLC con Estados Unidos. Publicado en Agriculturas Andinas, TLC y Globalización Agroalimentaria: ¿Oportunidades, reconversiones, vulnerabilidades?, bajo la coordinación de Henri Regnault*. Cooperación Regional Francesa para los Países Andinos y CISEPA de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.
- Chiriboga, Manuel
 2007 *Mecanismos de articulación de pequeños productores rurales con empresas privadas: síntesis regional*. RURALTER. Quito.
- Chiriboga, Manuel y otros
 2007 *La agricultura por contrato: un análisis de la experiencia ecuatoriana*. RURALTER. RIMISP. Quito.
- Chiriboga, Manuel
 2007 *Comercialización y pequeños productores*. FIDAMÉRICA. Quito.
- Chiriboga, Manuel
 2007 *Cadenas de valor y pequeños productores. Trabajo preparado para el programa de formación de la Fundación W. Kellog en América Latina, en: Mercados globales y articulaciones internas*. Lima.
- Chiriboga, Manuel
 2007 *Agricultura y globalización: impacto sobre los pequeños productores, los trabajadores rurales y los consumidores*. RIMISP. Quito.
- Chiriboga, Manuel
 2008 *El papel de las instituciones en territorios rurales sujetos a acciones de Reforma Agraria. En Territorios en Mutación: pensando el Desarrollo desde lo local, compilado por Luciano Martínez Valle*. FLACSO Ecuador y Ministerio de Cultura. Quito.
- Chiriboga, Manuel
 2005 "Posibles efectos del TLC sobre el sector agropecuario del Ecuador". En *TLC en lo agrario: evidencias y amenazas*. SIPAE. Foro Chorlaví. Quito.
- Chiriboga, Manuel
 2004 *Desigualdad, exclusión étnica y participación política: el caso de CONAIE y PACHACUTIK en Ecuador*. Quito.
- Chiriboga, Manuel
 2004 "Mercados, mercadeo y economías campesinas". *Ecuador Debate* no. 61, CAAP. Quito. pp. 217-234.
- Chiriboga, Manuel y Arellano Francisco
 2004 *Diagnóstico de la comercialización agropecuaria en Ecuador, implicaciones para la pequeña economía campesina y propuesta para una agenda nacional de comercialización agropecuaria*. Quito.

- Chiriboga, Manuel
2003 Innovación, conocimiento y desarrollo rural. "En *Debate Agrario*, No. 36. Lima. pp. 119 - 149.
- Chiriboga, Manuel y L. Rodríguez
2001 *Análisis de las estrategias para reducir la pobreza rural*. PROLOCAL. Quito.
- Chiriboga, Manuel
2001 "Las ONG y el acceso campesino a la tierra: el caso del FEPP en Ecuador". En *Debate Agrario*, No. 32. Lima. pp. 115 - 142.
- Chiriboga, Manuel
2000 *Agricultura, espacios rurales y medio ambiente en el marco de la globalización*. Pontificia Universidad Javeriana. Seminario Internacional, Bogotá, Agosto.
- Chiriboga, Manuel
2000 "Desafíos de la pequeña agricultura familiar". Luciano Martínez compilador y editor. En *El desarrollo sostenible en el medio rural*, FLACSO. Quito. pp. 61 - 88.
- Chiriboga, Manuel (ed.)
1988 *El problema agrario en Ecuador*. ILDIS. Quito.
- Chiriboga, Manuel, Grynspan Rebeca y Pérez, Laura
1995 *Mujeres de maíz*. BID - IICA. San José.
- CEPAL
2004 *Los impactos diferenciados del TLC Ecuador - Estados Unidos sobre la agricultura del Ecuador*. UNDP. FAO. UNICEF. CEPAL. Quito.
- Cicero, Tiziana
2003 "Los intermediarios buenos": ideales teóricos, sobrevivencia y mercados". En *Ecuador Debate*. No. 60. CAAP. Quito. pp. 177-190.
- Cochet, Hubert y Gasselín, Pierre
2007 "A manera de conclusión: del interés de estudiar la megadiversidad agraria del Ecuador". En Vaillant, Michel, Sistema de investigaciones sobre la problemática agraria en el Ecuador, SIPAE - Instituto de Investigación para el desarrollo IRD - IFEA. Quito. pp. 293-318.
- Coffey, Gerard; Cherez, Cecilia y otros
2007 *La cosecha perversa: el debilitamiento de la soberanía alimentaria del Ecuador por las políticas de mercado*. Acción Ecológica. Quito.
- Consorcio CAMAREN
s/f. La producción bajo riego y la comercialización campesinas. Coordinación CESA. Quito, Ecuador.
- CORDES
2002 *ALCA. El área de libre comercio de las Américas. Riesgos y oportunidades para el sector productivo ecuatoriano*. Quito, Ecuador.
- Deere, Carmen y León, Magdalena
2002 *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. PUEG-UNAM/FLACSO, segunda edición. México.
- Espinell, Ramón
2003 *The banana problem in Ecuador: a regulation proposal*, ESPOL, Guayaquil, Ecuador.
- Falconí, Fander y Jácome, Hugo
2005 "El TLC va porque va". En *Iconos* no. 22. FLACSO. Quito. pp. 9-18.
- Ferraro, Emilia
2002 "Reciprocidad, trueque y negocio: breves reflexiones". en *Ecuador Debate* No. 57. CAAP. Quito. pp. 169-182.
- Fligstein, Neil
2001 *The architecture of markets: an economic sociology of twenty first century capitalist societies*. Princeton, n.j.; Princeton University Press.
- Forster, Nancy
2000 "La adquisición de tierra por dos generaciones de comunero en la comunidad minifundista de Santa Lucía arriba, Tungurahua", en Luciano Martínez compilador. *Estudios rurales*, FLACSO - ILDIS. Quito. pp. 71-94.
- Gaybor, Antonio y otros
2006 "TLC y plaguicidas impactos en los mercados y la agricultura ecuatoriana". CESA, COSUDE, Consorcio CAMAREN, Fundación de Investigación Difusión y Capacitación Agropecuario Surco. SIPAE. Quito.
- Gasselín, Pierre
2001 "La explosión de la Floricultura de Exportación en la Región de Quito: una nueva dinámica agraria periurbana", en P. Gondard, Juan B. León editores, *Dinámicas territoriales*. Estudios de geografía no. 10, IRD-PUCE-CGE, Corporación Editora Nacional, Quito.

- Guerrero, Rafael
 2000 "Los campesinos arroceros y el mercado interno". En Luciano Martínez, compilador. *Estudios Rurales*, FLACSO – ILDIS. Quito, pp. 169-192.
- Gondard, Pierre y Hubert Mazurek
 2001 "30 años de Reforma Agraria y Colonización en Ecuador (1964-1994) – dinámicas espaciales". in: Gondard, P. y Juan B. León (eds.) *Dinámicas territoriales, estudios de geografía* no. 10, IRD-PUCE-CGE, Corporación Editora Nacional, Quito. pp.15-40.
- Granovetter, M.
 1985 "Economic action and social structure. The problem of embeddedness. In American Journal of Sociology No. 91. pp. 481 – 510.
- Guerrero, Andrés
 1975 *La hacienda precapitalista y la clase terrateniente en América Latina y su inserción en el modo de producción capitalista: el caso ecuatoriano*. Universidad Central del Ecuador. Quito.
- Guerrero, Fernando
 2004 "El mercado de tierras en el cantón Cotacachi de los años 90". En *Ecuador Debate* No. 62. CAAP. Quito. pp. 187 – 208.
- Guamán, Rosa
 2003 "Producción, transformación y comercialización de plantas medicinales, Ecuador. La experiencia de Jambi Kiwa. En Seminario internacional "Cadenas de producción para el desarrollo económico local y el uso sostenible de la biodiversidad". GTZ y otros, Quito. pp. 203 – 212.
- Hanson, David Parker
 1971 *Political decision making in Ecuador: the influence of business groups*. Ph. D. Thesis. University of Michigan.
- Harari, Raúl y otros
 2004 "Efectos sociales de la globalización, petróleo, banano y flores en Ecuador. CEDIME Abya Yala, Quito.
- Helies, Ophelie y Iturburu, Sabine
 2007 "Solidaridades familiares y movilidad espacial: los dos pilares de las estrategias de sobrevivencia de las familias campesinas de la cuenca alta del río Mira. En Michel Vaillant y otros editores. *Mosaico Agrario: diversidades y antagonismos socio – económicos en el campo ecuatoriano*. SIPAE, IRD, IFEA. Quito. pp. 65 – 92.
- Hellin, Hon, Higman, Sophie
 2002 *The impact of the multinational companies on the banana sector in Ecuador*. Oxford.
- Herrera, Stalin
 2007 *Percepciones sobre la Reforma Agraria*. SIPAE, IRD, Intermón Oxfam. Quito.
- Herrera, Stalin
 2008 "Alternativas económicas, tenencia de la tierra y género: el caso de Nabón". En *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: Viejos temas, nuevos argumentos*, SIPAE. Quito. pp. 77-102.
- Herrera, Paúl y Ramón, Espinel
 2008 "Acumulación perversa: comuneros, agua y tierra en la península de Santa Elena. "En *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: Viejos temas, nuevos argumentos*, SIPAE. Quito. pp. 49-64.
- Herrera, Paúl y otros
 2006 "Asymmetric information on the provision of irrigation through a public infrastructure: the case of the peninsula of Santa Elena, Ecuador, Water Resources Management volumen 20, number 3, june 2006, pp. 431-447.
- Herrera, Gioconda
 2001 "Estudios de género en el Ecuador: entre el conocimiento y el reconocimiento". En Gioconda Herrera(comp.) *Estudios de género*. FLACSO. Quito. pp. 9 – 60.
- IICA / OCE
 2008 *II Foro Internacional sobre perspectivas de las negociaciones comerciales agropecuarias de Ecuador en el marco CAN – UE*. Ponencias. Quito.
- Jácome, Germán y otros
 2008 "Desplazados por agroexportación. La concentración de la tierra por multipropiedad y fracturación: el caso de Quevedo". En *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*. SIPAE. Quito. pp.133-152.
- Jácome, Hugo y otros
 2004 "Microfinanzas en la economía ecuatoriana: una alternativa para el desarrollo. En H. Jácome editores. FLACSO – Fondo de Solidaridad. Quito, Ecuador.

170 MANUEL CHIRIBOGA V. / 30 años después: una reflexión sobre los estudios rurales y agrarios en Ecuador

- Jaramillo Alvarado, Pío
[1922]1954. *El indio ecuatoriano*. Casa de la Cultura Ecuatoriana. Quito.
- Jaramillo Alvarado, Pío
1936. *Del agro ecuatoriano*. Universidad Central del Ecuador. Quito.
- Jordán, Fausto
2005 "Ecuador. Propuesta de estrategia nacional para mejorar la seguridad alimentaria". En *Políticas de seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina*. Santiago, FAO. pp. 84-111.
- Korovkin, Tanya
2008 "La Reforma Agraria y las comunidades indígenas campesinas en Chimborazo: 1954-2000". En Liisa North y otros, *Desarrollo rural y Neoliberalismo*. UASB, Corporación Editora Nacional. Quito, pp.165- 180.
- Korovkin, Tanya y Olga San Miguel
2007 "Estándares de trabajo e iniciativas no estatales en las industrias florícolas de Colombia y Ecuador". en *Iconos*. No. 29. FLACSO. Quito. pág 15-30.
- Korovkin, Tanya
2005 "Creating a social wasteland? non-traditional agricultural exports and rural poverty in Ecuador". En *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 79, octubre, Amsterdam. pp. 47 – 67
- Korovkin, Tanya
2003 "Desarticulación social y tensiones latentes en las áreas florícolas de la sierra ecuatoriana: un estudio de caso. En *Ecuador Debate* No. 58. CAAP. Quito. pp. 143 – 158
- Lanjouw, Peter
1999 "Rural non – agricultural employment and poverty in Ecuador". *Economic Development and Cultural Change*. October.
- Larrea, Carlos
2008 "Tenencia de la tierra, cambios agrarios y etnicidad indígena en el Ecuador: 1954 – 2000". En Liisa, North y otros. *Desarrollo rural y Neoliberalismo*. UASB/Corporación Editora Nacional. Quito. pp. 129-146.
- Larrea, Carlos (coordinador), Renato Landín, Ana Isabel Larrea, Wladimir Wrborich y Rosario Fraga
2008 *Mapas de pobreza, consumo por habitante y desigualdad social en el Ecuador: 1995-2006. Metodología y resultados*. RIMISP – UASB. Quito. Inédito.
- Larrea, Carlos, Malva Espinosa y Paola Sylva
1987 *El banano en el Ecuador*. Corporación Editora Nacional. Quito.
- Lefebvre, Louis
2008 "La agricultura y desarrollo rural. Una crítica a las políticas del establishment en Ecuador". En Liisa North y otros. *Desarrollo rural y neoliberalismo*. UASB/Corporación Editora Nacional. Quito, pp. 87– 104.
- Lefebvre Louis
2000 "Políticas agrícolas y desarrollo rural en el Ecuador: con referencia a Morris Whitaker". En Luciano Martínez compilador. *Estudios Rurales*, FLACSO – ILDIS. Quito. pp. 247 – 270.
- Many, Gabriel
2007 *Finanzas, cultura y poder en la Comunidad Salasaca: un análisis de la experiencia del microcrédito y cooperativas indígenas*. Tesis, UASB, Quito.
- Maignan, Samuel
2007 "Límites de la intensificación agropecuaria en un contexto de mercado inestable: el caso de la cuenca baja del río Portoviejo". En *Mosaico Agrario: Diversidades y antagonismos socio – económicos en el campo ecuatoriano*. SIPAE, IRD, IFEA. Quito. pp. 203 – 224.
- Martínez, Luciano
2008 "Respuestas endógenas de los campesinos frente al ajuste estructural. Ecuador desde una perspectiva Andina comparativa". En Liisa North y otros. *Desarrollo Rural y Neoliberalismo*. UASB, Corporación Editora Nacional. Quito. pp. 105 – 128.
- Martínez, Luciano
2006 "La perspectiva local – global en el medio rural ecuatoriano". *Iconos*. No. 24. Quito. pp. 89 – 99.
- Martínez, Luciano
2004 "Trabajo flexible en las nuevas zonas bananeras de Ecuador". En Tanya Korovkin (compiladora), *Efectos sociales de la globalización. Petróleo, banano y flores en Ecuador*, CEDIME/Abya Yala, Quito.
- Martínez, Luciano
2003 "Los nuevos modelos de intervención sobre la sociedad rural: de la sostenibili-

- dad al capital social". En Víctor Bretón y Francisco García (eds), *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en crisis*, Icaria, Barcelona.
- Martínez, Luciano
 2003 *Dinámicas rurales en el subtrópico: el caso de La Maná*. CAAP. Quito.
- Martínez, Luciano
 2003 "Capital social y desarrollo rural". En Iconos No. 16, FLACSO. Mayo. Quito. pp. 73 – 83.
- Martínez, Luciano
 2000 "La especificidad del empleo rural". En Luciano Martínez compilador. *Estudios Rurales*. FLACSO – ILDIS. Quito. pp. 121-150.
- Maya Díaz, Milton
 2000 "Las pequeñas cooperativas rurales: surge un nuevo actor económico". En Ecuador Debate No. 50. Quito. pp. 269 – 290.
- Medina, Nancy
 2006 *Medición de impactos de la no renovación del ATPDEA en productos agrícolas de exportación*. PACE- MIC. Quito.
- Mena, P. y otros
 2001 *Los páramos del Ecuador*. Proyecto páramo. Quito.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuacultura
 2007 *Políticas de Estado para el agro: 2007 – 2020*. IICA, SNV, CORPEI, Quito.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuacultura
 2007 *Estrategias para el desarrollo sustentable del sector agropecuario de la región amazónica ecuatoriana*. 2007 – 2020.
- Muñoz, Gabriela
 2001 *Regulaciones ambientales, reconversión productiva y el sector exportador*. Universidad Andina Simón Bolívar. Abya-Yala. Corporación Editora Nacional. Quito.
- Murillo, Rosa
 2008 "Los recursos naturales estratégicos en manos de empresas de grandes terratenientes y aguatenientes: el caso de la unión de comunidades de Quichinci". En *¿Reforma agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*, SIPAE. Quito. pp. 33-48.
- North, Liisa
 "Diversificación rural inducida desde el exterior. La experiencia comunitaria de Salinas". En North y otros editores. *Desarrollo rural y Neoliberalismo*. UASB/Corporación Editora Nacional. Quito. pp. 231- 254.
- Observatorio de Comercio Exterior
 2007 *Identificación de elementos estratégicos por cadenas productivas para negociación CAN – Unión Europea: caso oleaginosas*. Expo Ecuador. Quito.
- Observatorio de Comercio Exterior
 2007 *Identificación de elementos estratégicos por cadenas productivas para negociación CAN – Unión Europea: caso arroz*. Expo Ecuador. Quito.
- Observatorio de Comercio Exterior
 2007 *Identificación de elementos estratégicos por cadenas productivas para negociación CAN – Unión Europea: caso ganadería de carne y leche*. Expo Ecuador. Quito.
- Observatorio de Comercio Exterior
 2007 *Identificación de elementos estratégicos por cadenas productivas para negociación CAN – Unión Europea: caso azúcar y derivados*. Expo Ecuador. Quito.
- Observatorio de Comercio Exterior
 2007 *Impacto de la apertura comercial en productos agropecuarios sensibles, efectos de la no renovación del ATPDEA e impacto de una negociación en el tema de propiedad intelectual*. Preparado para el comité empresarial ecuatoriano. Quito.
- Observatorio de Comercio Exterior
 2007 *Situación de la cadena porcícola frente a una profundización de acuerdo de alcance parcial con Chile*. Aspe. Quito.
- Observatorio de Comercio Exterior
 2007 *Incremento de la ventaja comparativa de productos agrícolas sensibles en el Ecuador, ante aumentos de productividad de los factores*. Comité Empresarial Ecuatoriano. Quito.
- Observatorio de Comercio Exterior
 2007 *Situación de la cadena avícola frente a una profundización del acuerdo de complementación económica con Chile*. Conave. Quito.
- Ospina, Pablo. (coord.)
 2006 *En las fisuras del poder*. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales, IEE, Quito, 2006.

- Ospina, Pablo y otros
2007 *Movimiento indígena y democracia local en Cotacachi y Cotopaxi: apuntes sobre el desarrollo rural*. Programa de investigación sobre movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural, RIMISP, Santiago.
- Otañez, Guillermo
2002 *Ecuador: breve análisis de los resultados de las principales variables del Censo Nacional Agropecuario 2000*. Quito.
- Poats, Susan y otros (editores)
2007 *Tejiendo redes entre género y ambiente en Los Andes*. Randi, Flora Tristán, Abya Yala. Quito.
- Poats, Susan y otros
2000 *Pobreza rural y deterioro ambiental en la cuenca del río Mira el Ángel, Carchi – Ecuador*. CONDESAN.
- Poats, Susan. 2001
“El Consorcio Cachi: un ejemplo de coordinación institucional a nivel local en los páramos del Ecuador. Particularidades, problemas y perspectivas”. Patricio Mena et al., eds. Quito: Abya-Yala. Proyecto Páramos, 2001. pp. 267-277.
- Prieto, Mercedes y otros
2004 *Respeto, discriminación y violencia: mujeres indígenas en Ecuador: 1990 – 2004*. FLACSO. Quito.
- Putnam, R. (ed.)
2002 *Democracies in flux: the evolution of social capital in contemporary society*, New York: Oxford University Press.
- Rhon, Francisco
2006 “La cuestión rural agraria en el Ecuador: búsqueda de sociedades democráticas en tiempos globalizados”. En Fernando Eguren (ed.) *Reforma Agraria y desarrollo rural en la Región Andina*, CEPES. Lima. pp. 83–92.
- Robles I, Isabelle, Soazing y otros
2001 “La dinámica de los usos históricos y actuales en el páramo: el ejemplo de Culebrillas, Cañar”. En Patricio Mena et al., eds: los páramos del Ecuador. particularidades, problemas y perspectivas. eds: 141-157. *Proyecto páramos*. Abya-Yala. Quito.
- Rodríguez, Eduardo
2008 “Competencia desigual: agroindustria bananera y pequeños productores: el caso de Barbones”. en *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*, SIPAE. Quito. pp. 65-76.
- Rosero, J.
2001 “Un análisis sobre la competitividad del banano ecuatoriano”. *Apuntes de economía*, No. 17. Dirección General de Estudios, Banco Central del Ecuador.
- Rosero Garcés, Fernando
1983 “Estado y agricultura en el Ecuador: el proceso de formulación de la ley de Reforma Agraria de 1973”, en *El Estado y la economía: política económica y clases sociales en el Ecuador y América Latina*, introducción de Lucas Pacheco. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Instituto de Investigaciones Económicas. Quito. pp. 245-294.
- Ruf, Thiery
2006 “Recursos compartidos y derechos dinámicos: la lucha histórica por el agua en la provincia de Tungurahua, Ecuador”. en: Boelens, Rutgerd, Getches, David, Guevara Gil, Armando, (eds.). *Agua y derecho: políticas hídricas, derechos consuetudinarios e identidades locales*. Instituto de Estudios Peruanos / Walir, Lima.
- Sánchez, Doris y Marcelo Silva
2008 La agroindustria de las flores y la ruptura de la economía campesina: el caso de Ayora. en Brassel y otros, *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*. SIPAE. Quito. pp.153-168.
- SICA
2002 *III Censo Nacional Agropecuario. Resultados nacional, provinciales y cantonales. Varios volúmenes*. MAG, Quito.
- SICA
2003 *El productor agropecuario y su entorno*. MAG, Quito.
- Silva-Leander, Annika, Manuel Chiriboga y otros
2007 *El papel de la sociedad civil en el plan de gobierno de Ecuador: evaluación de oportunidades y limitaciones*. Documento No. 105. Banco Mundial.
- SIPAE
2007 *Libre comercio y lácteos*. SIPAE, IRD, CESA, COSUDE, Inter cooperation. Quito.

- SIPAE
 2005 *TLC en lo agrario, evidencias y amenazas*. SIPAE. Quito.
- Soto, Fernando y otros
 2007 *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*. FAO. Santiago.
- Tazán, Luis
 2003 *El cultivo de plátanos en Ecuador*. Ministerio de Agricultura y Ganadería, Quito.
- Vallejo, María Cristina
 2006 *La estructura biofísica de la economía ecuatoriana: el comercio exterior y los flujos ocultos del banano*. FLACSO, sede Ecuador, Abya Yala. Quito.
- Vallejo, Silvana y otros
 2007 *El agro y vida rural en Ecuador: comportamiento 2000-2007 y perspectivas 2008*. IICA. Quito.
- Vega, María Dolores
 2002 "La pulverización de la tierra: el minifundio en Licto, provincia del Chimborazo". en *Ecuador Debate* No. 55, Quito. pp. 213-230.
- Villoria No.
 2001 The andean price band policy: an economic analysis of agricultural protection, producer and consumer welfare. Unpublished M.sc. Thesis, Department of Applied Economics and Management, Cornell University.
- Waters, William
 2000 "El desarrollo de las agroexportaciones en el Ecuador: la primera respuesta empresarial". En Luciano Martínez compilador. *Estudios Rurales*, FLACSO – ILDIS. Quito. pp. 291 – 303.
- Whitaker, Morris y otros
 1990 *El rol de la agricultura en el desarrollo económico del Ecuador: un diagnóstico del sector agrícola del Ecuador*. USAID – IDEA. Quito.
- World Bank
 2004 *A strategy for rural development in Ecuador*, volumen 2: main report. Washington D.C.
- World Bank
 2004 *Ecuador poverty assessment*. Washington.
- Zamora, Miguel
 2003 "La rápida expansión de los supermercados en Ecuador y sus efectos en las cadenas agroalimentarias". *Ecuador Debate* No. 64, CAAP. Quito.

ANÁLISIS

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

H. C. F. Mansilla

La indudable opresión histórica que vivió la población indígena boliviana, ha dado lugar al apareamiento de corrientes y élites indígenas y no indígenas que reivindican la etnicidad como identidad. Sin embargo, estas corrientes que definen como su adversario al mundo occidental, ignoran los aspectos autoritarios y no democráticos de las sociedades indígenas. Estos idearios han sido asumidos mayoritariamente por la izquierda boliviana. Parece necesario reivindicar el pluralismo, el Estado de derecho y los valores democráticos como la posibilidad de construir una democracia y sociedad pluralistas. Y tampoco se debe ignorar la presencia histórica del mestizaje cultural.

Situación básica

Como en numerosos países del Tercer Mundo, en Bolivia el tema de la identidad colectiva¹ está signado por la existencia de varios conflictos trabados entre sí:

- (1) La polémica entre la preservación de lo tradicional y ancestral, por un lado, y la adopción de lo moderno y occidental, por otro;
- (2) la controversia entre valores indigenistas y normativas universalistas;
- (3) la hostilidad entre una élite urbana convencionalmente privilegiada y dilatados sectores indígenas rurales

(que combaten una discriminación secular);

- (4) la pugna entre regiones geográficas que encarnan, sobre todo en el imaginario popular, distintas culturas de vida; y
- (5) la contienda entre diferentes comunidades étnico-culturales por recursos materiales cada vez más escasos y, simultáneamente, por la ampliación de los espacios de hegemonía política.

La discusión sobre la identidad nacional configuró durante largo tiempo una temática estrictamente académica,

¹ Cf. los trabajos que no han perdido vigencia: Jorge Larraín Ibáñez, *Modernización, razón e identidad en América Latina*, Santiago de Chile: Andrés Bello 1996; Daniel Innerarity, ¿Quiénes somos nosotros? Preliminares para una política de la identidad, en: *Revista de Estudios Políticos* (Madrid), N° 113, julio-septiembre de 2001, pp. 225-236; Jorge Larraín Ibáñez, *La identidad latinoamericana: teoría e historia*, en: *Estudios Públicos* (Santiago de Chile), N° 55, 1994.

pero hoy en día ha ganado una considerable actualidad mediática e importancia política². La opinión pública boliviana experimenta ahora, a comienzos del siglo XXI, un fuerte debate entre los que quieren renovar y reestablecer la presunta armonía social, cultural y económica de las civilizaciones indígenas de la época prehispánica y aquéllos que se adscriben a la pluralidad, modificada incesantemente, de normativas y valores de orientación del mundo globalizado. En los últimos veinte años esta controversia ha servido para resaltar y contrastar entre sí las distintas identidades histórico-culturales de al menos cuatro grandes sectores: (a) las culturas indígenas, que ahora reivindican su proweniencia precolombina y que aun conforman dilatadas comunidades rurales y semi-rurales en el Occidente boliviano, tanto en el Altiplano como en los valles mesotérmicos (quechuas y aymaras³); (b) las variadas etnias de la región amazónica en el Noreste boliviano, cada una de ellas con una población muy reducida; (c) las comunidades indígenas del Chaco sudoriental; y (d) la población mestiza urbana, que en largos siglos ha construido una síntesis civili-

zatoria propia partiendo del legado hispano-católico de Europa Occidental⁴. Pero hay que considerar simultáneamente que en muchos casos las identidades sociales pueden constituir construcciones del imaginario colectivo⁵: las identidades se edifican y se diluyen hoy en día con sorprendente rapidez.

Los problemas del presente exhiben una pluralidad de raíces y causas y, al mismo tiempo, una complejidad de manifestaciones. Simplificando inmerecidamente esta temática se puede decir que la considerable diferenciación que conlleva la modernidad, precisamente en el caso boliviano, junto con la diversidad de códigos morales, religiosos y políticos, produce identidades inseguras, precarias y cambiantes. Los individuos en cambio anhelan algo sólido, una respuesta categórica que les brinde un claro sentido histórico, algo del antiguo calor de hogar y una orientación ideológica comprensible. Esto es válido sobre todo para aquellos sectores (como los rurales, los recientemente urbanizados y los de bajos ingresos) que pueden ser percibidos como los más afectados por el proceso de modernización. Aquí la identidad colectiva se manifiesta

-
- 2 Cuando la temática de la identidad irrumpe en el campo de las ciencias sociales latinoamericanas, lo hace en cuanto consciencia de una crisis: así sea como carencia de una identidad generalmente aceptada y sólida o como una meramente dependiente, subordinada y subalterna, que se manifiesta bajo la forma de una máscara. Sobre la relevancia actual del tema cf. (sin autor), *Identidad nacional*, en: *Pulso* (La Paz) del 3 de agosto de 2007, vol. 8, N° 409, p. 11.
 - 3 Rolando Sánchez Serrano, "Identidades étnico-culturales y políticas en el Altiplano", en: *Opiniones y Análisis* (La Paz), N° 86, agosto de 2007, pp. 11-58; sobre los indígenas urbanizados cf. el brillante ensayo de Víctor Hugo Laruta, *La ciudadanía inconclusa. El Alto: identidades políticas y democracia en el siglo XXI*, en: *ibid.*, pp. 85-121.
 - 4 Cf. un ejemplo importante: Helena Argirakis Jordán, *Identidad, política y poder en Santa Cruz*, en: *Opiniones y Análisis*, N° 86, agosto de 2007, pp. 59-84.
 - 5 Cf. la conocida obra de Benedict Anderson, *Imagined Communities. Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, Londres: Verso 1983.

como una crisis social y un problema político muy grave⁶, y por ello es conveniente empezar el análisis por los avatares de la identidad colectiva indígena.

Las transformaciones de la identidad en el ámbito indígena

En Bolivia el renacimiento de la etnicidad indígena en nuestros días puede ser visto como el diseño de construir un dique protector contra la invasión de normas foráneas desestructurantes y contra la opresión (aunque sea parcialmente imaginada) de parte del "Estado colonial"⁷, ya que, en general, los portavoces indígenas afirman que sus comunidades no han experimentado una modernización que merezca ese nombre, sino un modelo perverso donde un desarrollo parcial ha intensificado los fenómenos de descomposición social, explotación y empobrecimiento⁸. Un proceso nuevo y genuino de desarrollo integral conllevaría una consolidación de la identidad colectiva indígena, preservando sus rasgos ancestrales, pero alcanzando un nivel aceptable de crecimiento técnico-económico.

Proyectos de este tipo han sido muy discutidos en toda el área andina en las últimas décadas. En este sentido, y como escribe Franco Gamboa Rocabado, la Asamblea Constituyente boliviana, inaugurada en agosto de 2006, "significaba una respuesta inicial del nuevo gobierno de Evo Morales a las demandas indígenas que parecían haber encontrado una expresión política y representatividad sobre la base de un discurso radical que declaraba el fin del colonialismo interno, así como el comienzo de visiones multiculturales del Estado boliviano"⁹.

La etnicidad militante surgió como un cierto triunfo sobre el fracaso general del "Estado colonial", sobre todo en la visión de las organizaciones y corrientes próximas al ámbito rural indígena. Es probable que esta etnicidad militante configure una ideología identificatoria de los líderes y de las élites políticas de las etnias indígenas, y que sea mucho más débil en las masas de los campesinos y de los habitantes urbanos de origen quechua y aymara. La mayor parte de la población indígena boliviana tiene otras preocupaciones cotidianas, centradas en la esfera laboral, y probable-

6 Cf. José Teijeiro, *La rebelión permanente. Crisis de identidad y persistencia étnico-cultural aymara en Bolivia*, La Paz: Plural/PIEB 2007.

7 Cf. uno de los testimonios más conocidos de esta tendencia: Silvia Rivera Cusicanqui, *Democracia liberal y democracia de ayllu*, en: Carlos F. Toranzo Roca (comp.), *El difícil camino hacia la democracia*, La Paz: ILDIS 1990, pp. 9-51.- Cf. una crítica de esta teoría del colonialismo interno: Marcelo Varnoux Garay, "Identidades culturales y democracia en Bolivia. Apuntes para una reflexión crítica", en: *Análisis Político* (La Paz), año I, N° 1, enero-junio de 1997, pp. 28-35.

8 Cf. Xavier Albó (comp.), *Raíces de América. El mundo aymara*, Madrid: Alianza Editorial / UNESCO 1988; Thérèse Bouysse-Cassagne et al., *Tres reflexiones sobre el pensamiento andino*, La Paz: HISBOL 1987.

9 Franco Gamboa Rocabado, "Dilemas y laberintos en la Asamblea Constituyente. Cinco tesis políticas para explicar por qué no hubo Constitución el 6 de agosto de 2007", separata de *La Razón* (La Paz) del 4 de agosto de 2007, p. 3.

mente otros valores de orientación a largo plazo, que se los puede designar sumariamente como la demanda de un mejor nivel de vida, imitando parcialmente los modelos del Norte, sobre todo en los aspectos técnico-económicos. En cambio entre los políticos, los ideólogos y los intelectuales indigenistas e indianistas se puede detectar un etnocentrismo acendrado y hasta un racismo excluyente, alimentados por el designio de revitalizar las antiguas religiones, lenguas y costumbres. No hay duda, por otra parte, de que la Asamblea Constituyente boliviana (2006-2008) fue también el campo de pugnas convencionales por espacios de poder político, con un debate específico sobre temas constitucionales cercano a cero y una abierta manipulación de los representantes indígenas de parte de un gobierno con intenciones autoritarias¹⁰.

Después de largos siglos de amarga humillación y explotación despiadada, es comprensible que surjan corrientes de estas características¹¹, que se consagran a una apología ingenua del estado

de cosas antes de la llegada de los conquistadores españoles. La realidad histórica, empero, siempre ha sido más compleja y diferenciada, llena de sorpresas, compromisos y retrocesos. No hay duda de que la larga era colonial española y luego la republicana, que continuó algunos elementos centrales de la explotación y subordinación de los indígenas, han generado en las etnias aborígenes una consciencia muy dilatada de nación oprimida, de una injusticia secular no resuelta y de agravios materiales y simbólicos aun vivos en la memoria popular. Se ha producido así un imaginario colectivo altamente emocional, que pese a su indudable razón de ser, a menudo se cierra al análisis racional y al debate realista de su condición actual¹². La exacerbación de elementos particularistas de parte de los movimientos indígenas, como la demanda de reestablecer y expandir la llamada justicia comunitaria¹³, debilita su posición frente al resto de la nación y combate innecesariamente los aspectos razonables de la modernidad occiden-

-
- 10 Diego Ayo Saucedo / Gustavo Bonifaz Moreno, *Asamblea Constituyente: hegemonía indígena o interculturalidad?*, La Paz: Fundación Friedrich Ebert 2008; Carlos D. Mesa Gisbert, La tentación autoritaria, en: *La Razón* (La Paz) del 9 de noviembre de 2008, p. A7.
 - 11 Cf. los textos canónicos de esta posición: Silvia Rivera Cusicanqui, *La raíz: colonizadores y colonizados*, en: Xavier Albó / Raúl Barrios Morón (comps.), *Violencias encubiertas en Bolivia*, La Paz: CIPCA/ARUWIYIRI 1993; Silvia Rivera Cusicanqui, *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechua de Bolivia 1900-1980*, La Paz: HISBOL 1984; Félix Cárdenas, *Utopía andina. El proyecto comunero andino*, Oruro: Serie 500 1990; (sin compilador), *Por una Bolivia diferente. Aportes para un proyecto histórico popular*, La Paz: CIPCA 1991, p. 20, 63 et passim.- Cf. la crítica de Javier Medina, *¿Por una Bolivia diferente?*, en: Mario Miranda Pacheco (comp.), *Bolivia en la hora de su modernización*, México: UNAM 1993, pp. 303-308.
 - 12 Para una interpretación diferente cf. Isabel Bastos, *El indigenismo en la transición hacia el imaginario populista*, en: *Estudios Bolivianos* (La Paz), N° 2, vol. 1996, pp. 19-47.
 - 13 Cf. el ensayo apologetico en torno a la justicia comunitaria: Edwin Cocarico Lucas, "El etnocentrismo político-jurídico y el Estado multinacional: nuevos desafíos para la democracia en Bolivia", en: *América Latina Hoy*. (Salamanca), N° 43, agosto de 2006, p. 140 sqq.

tal, como la democracia pluralista, el Estado de Derecho, la institucionalidad de los órganos estatales y el reclutamiento meritocrático dentro de la administración pública. No hay duda de que este imaginario alimentado por factores emotivos refuerza la versión más radical de la identidad colectiva indígena, pero no es favorable a acuerdos práctico-pragmáticos con el ámbito urbano-mestizo y con otros grupos étnicos y tiende más bien a polarizar la vida política y social del país.

Todo esto no quiere menoscabar los logros de las culturas aborígenes ni negar la existencia de derechos comunitarios, y menos aun contraponerlos a los individuales, sino señalar el carácter aun preponderante del colectivismo del mundo indígena boliviano y enfatizar los problemas que experimentan los sectores poblacionales aborígenes en el seno del mundo moderno, donde el individualismo en las más variadas formas (desde positivas como los derechos universales hasta negativas como el consumismo) parece ser la corriente prevaleciente y dominante.

Ahora bien: a las corrientes nacionalistas, regionalistas y particularistas de todo tipo *f* y en el caso boliviano a las etnias originarias *f* les asiste un cierto derecho. En una época de fronteras permeables, de un sistema global de comunicaciones casi totalmente integrado y de pautas normativas universales, nace la voluntad de oponerse a las corrientes de uniformamiento y despersonalización. La legítima aspiración de afirmar la propia identidad sociocultural puede, sin embargo, transformarse rápidamente en una tendencia xenófoba,

agresiva y claramente irracional, que a la postre pretende la aniquilación del Otro y de los otros.

El rechazo de las normativas modernas a causa de su presunto carácter eurocéntrico o su talante imperialista se conjuga con la búsqueda de una identidad cultural indígena primigenia ("*originaria*"), que estaría en peligro de desaparecer ante el avasallamiento de la moderna cultura occidental de cuño globalizador. Esta indagación, a veces dramática y a menudo dolorosa para las comunidades afectadas, intenta en el caso boliviano desvelar y reconstruir una esencia étnica y cultural que confiera características indelebles y, al mismo tiempo, *originales* a los grupos étnicos que se sienten amenazados por la exitosa civilización moderna. Este esfuerzo puede ser calificado de traumatizante y de inútil: los ingredientes aparentemente más sólidos y los factores más sagrados del acervo cultural e histórico del actual espacio boliviano resultan ser una mixtura deleznable y contingente de elementos que provienen que otras tradiciones nacionales o que tienen una procedencia común con los más diversos procesos civilizatorios. La quinta esencia identificatoria indígena, reputada como algo primordial, básico e inalterable, sólo puede ser definida y comprendida con respecto a lo complejo, múltiple y cambiante que está encarnado en lo Otro, es decir en los elementos determinantes de las culturas ajenas y hasta hostiles. Este ejercicio de búsqueda por lo auténtico y propio tiene efectos traumáticos porque pone de relieve el hecho de que el núcleo cultural que puede ser conside-

rado efectivamente como la identidad originaria incontaminada constituye un fenómeno de relativamente poca importancia y extensión. Pero es al mismo tiempo una preocupación que goza del favor popular porque en las capas más profundas de la consciencia colectiva se halla el propósito perseverante de aprehender y consolidar algo estable que dé sentido a las otras actividades humanas y que pueda ser percibido orgullosa y favorablemente como el alma inmutable de la comunidad donde se vive y se sufre.

El renacimiento de la identidad indigenista tiene un porvenir ambiguo. Las comunidades rurales campesinas, por ejemplo, están cada vez más inmersas en el universo globalizado contemporáneo, cuyos productos, valores y hasta necesidades van adoptando de modo inexorable. Y, además, sus propios habitantes comparan y miden su realidad con aquella del mundo occidental, y ellos mismos compilan inventarios de sus carencias, los que son elaborados mediante la confrontación de lo propio con las ventajas ajenas. Todas las comunidades campesinas y rurales en la región andina se hallan desde hace ya mucho tiempo sometidas a procesos de aculturación, mestizaje y modernización, lo que ha conllevado la descomposición de su cosmovisión original y de sus valores ancestrales de orientación.

La cuestión de la identidad colectiva debe ser, sin embargo, relativizada dentro del proceso muy marcado de diferenciación social que atraviesa Bolivia en los últimos tiempos. La pobreza compacta y la uniformidad dentro de las comunidades indígenas, que eran ciertamente las características predominan-

tes de estos grupos hasta la primera mitad del siglo XX, han sido desplazadas por una estructura social que abarca diferentes estratos sociales en sentido financiero-económico, educativo, político y domiciliario. Las élites indígenas, que entre tanto han surgido con extraordinario vigor, configuran los vehículos más rápidos y eficaces para la diseminación de los *standards* de la modernidad y de los valores universalistas que se originaron en el seno de la civilización occidental. Estas élites, partidarias en general de la empresa privada y del modelo capitalista, son las primeras en abrazar las pautas de comportamiento y las ideas prevalecientes en las sociedades metropolitanas del Norte, que poco a poco llegan a ser vistas como normativas más o menos propias de la toda la comunidad indígena correspondiente. La preservación de la tradicionalidad queda restringida a los estratos sociales de ingresos inferiores y menor acceso a la educación formal contemporánea.

La identidad como ideología compensatoria

Como en muchos ámbitos culturales a lo ancho del planeta y por vía de compensación (ante los males del presente) se supone que las culturas que florecieron antes de la dominación europea eran un dechado de virtudes desde la perspectiva de la vida colectiva: las ideologías nativistas y reivindicacionistas celebran sobre todo la solidaridad social, la igualdad fundamental entre los habitantes y la armonía entre aquellas civilizaciones y los procesos naturales. Pero esa armonía social, un notable nivel de vida y la igualdad de todos los

integrantes de las culturas prehispánicas representan probablemente *imágenes actuales* que los ideólogos del renacimiento indígena atribuyen a los antiguos regímenes anteriores a la conquista. Se trata de tradiciones inventadas o, por lo menos, altamente modificadas para satisfacer las necesidades del presente¹⁴. Esta visión embellecida y edulcorada del pasado tiene un enorme peso para la configuración de la identidad de las etnias indígenas: esta cosmovisión brinda una explicación relativamente simple de su pasado y una base creíble de sus demandas políticas actuales. Hasta en el campo de la ecología, esta concepción genera ventajas nada desdeñables, como la pretensión de ejercer una especie de gestión ambiental sobre amplios territorios, gestión que no está exenta de intereses comerciales muy prosaicos. En este contexto no es de asombrarse que pensadores y sociólogos de tendencias marxistas e indigenistas no pierdan una palabra sobre los resabios autoritarios y muchas otras prácticas irracionales en las comunidades campesinas indígenas¹⁵.

Una gran parte del discurso indige-

nista es probablemente una *ideología* en sentido clásico, es decir: un intento de justificar y legitimar intereses materiales y prosaicos mediante argumentos históricos que pretenden hacer pasar estos intereses particulares de grupos (que empiezan a organizarse exitosamente) como si fuesen intereses generales de las naciones indias. Las "reivindicaciones históricas" de los pueblos indios son, por lo menos parcialmente, ensayos normales y corrientes para dar verosimilitud al designio de controlar recursos naturales y financieros *f* como es el caso de la tierra, los bosques y los hidrocarburos *f* de parte de sectores políticos que han advertido las ventajas de la organización colectiva. Nociones claves como autodeterminación de los pueblos, devolución de territorios y autonomía administrativa resultan ser, en muchos casos, instrumentos políticos habituales en la lucha por recursos cada vez más escasos¹⁶. Los que hablan en nombre de los pueblos indígenas y de los movimientos sociales¹⁷ persiguen en el fondo objetivos muy convencionales: poder y dinero.

En lo referente a la vida cotidiana el

14 Cf. los estudios clásicos: Eric J. Hobsbawm / Terence Ranger, *The Invention of Tradition*, Cambridge: Cambridge U. P. 1987; Greg Urban / Joel Sherzer (comps.), *Nation-States and Indians in Latin America*, Austin: Texas U.P. 1991.

15 Cf. Marcos Domich Ruiz, "El concepto de "nación boliviana" y el país multi-étnico y plurilingüe", en: Mario Miranda Pacheco (comp.), *Bolivia en la hora de su modernización*, México: UNAM 1993, pp. 201-216.

16 Cf. el estudio de Gerardo Zúñiga Navarro, "Los procesos de constitución de territorios indígenas en América Latina", en: *Nueva Sociedad* (Caracas), N° 153, enero-febrero de 1998, p. 142 sq., 153, estudio que analizó tempranamente la instrumentalización de las reivindicaciones indígenas en pro de intereses materiales.

17 Concepto por demás impreciso y gelatinoso *f* y por ello muy usado *f*, que encubre una realidad prosaica y habitual: los llamados movimientos sociales representan a sectores relativamente pequeños de la población, pero que poseen una notable capacidad de movilización y de hacerse visibles ante los medios de comunicación. No representan a las grandes mayorías silenciosas de la nación.

discurso indigenista brinda asimismo una visión unilateral, embellecida y apologética de las normativas practicadas: “La solidaridad, el respeto, la honradez, la sobriedad y el amor” constituirían los “valores centrales, piedras fundadoras de la civilización india”, mientras que las normativas de la civilización occidental son descritas como “egoísmo, engaño, desengaño, apetito insaciable de bienes materiales, odio; todo lo cual prueba la historia y lo comprueba la observación diaria de la vida urbana – reducto y fortaleza de la invasión occidental”¹⁸. Se trata de un discurso en claroscuro radical que privilegia el mundo rural y que refuerza una identidad debilitada y amenazada, pero que no toma en cuenta la complejidad de la esfera urbana parcialmente modernizada donde hoy habitan amplios sectores de indígenas. Esta ideología, demasiado transparente en su intención de reivindicar un pasado sin mácula, no considera los procesos de mestizaje y de diferenciación de la estructura social que caracterizan a toda América Latina desde hace mucho tiempo¹⁹.

Para el debate sobre la identidad contemporánea de las comunidades llamadas originarias en Bolivia es importante llamar la atención sobre el dete-

riorio de los valores normativos de origen vernacular y su substitución por normativas occidentales. En el presente los indígenas anhelan un orden social modernizado muy similar al que pretenden todos los otros grupos sociales del país: servicios públicos eficientes, sistema escolar gratuito, acceso al mercado en buenas condiciones, mejoramiento de carreteras y comunicaciones y entretenimiento por televisión. Hasta es plausible que los indígenas vayan abandonando paulatinamente los dos pilares de su identidad colectiva: la tierra y el idioma. Para sus descendientes una buena parte de los campesinos desea profesiones liberales ciudadanas y el uso prevalente del castellano (y el inglés). Los habitantes originarios no se preocupan mucho por lo que puede llamarse el núcleo identificatorio de la propia cultura, sino que actúan de modo pragmático en dos esferas: en la adopción de los rasgos más sobresalientes del llamado progreso material y en el tratamiento ambivalente de sus jerarquías ancestrales, que van perdiendo precisamente su ascendente político y moral ante el avance de la civilización moderna.

La legitimidad de muchas de las reivindicaciones étnico-culturales está fuera de toda duda. De este hecho se

18 Guillermo Bonfil Batalla, “*Aculturación e indigenismo: la respuesta india*”, en: José Alcina Franch (comp.), *Indianismo e indigenismo en América*, Madrid: Alianza 1990, p. 197. “La miseria, el hambre, la enfermedad y las conductas antisociales no son herencia de la civilización india, sino productos directos de la dominación. Forman parte de una circunstancia temporal (la invasión), pero no cuentan como rasgos constitutivos de la civilización india” (ibid., p. 199).

19 Hasta los pensadores más lúcidos del indigenismo radical no pueden explicar en qué consistiría el “comunitarismo étnico” que ellos propugnan como alternativa real al “individualismo posesivo” del modelo neoliberal encarnado presuntamente en las capas blanco-mestizas de Bolivia; el comunitarismo es descrito en términos esencialistas y, sobre todo, en cuanto anhelo y esperanza de grupos indigenistas intelectuales, pero no como realidad cotidiana del país.

aprovecha la izquierda con notable virtuosismo. Por ello hay que considerar algunos de los aspectos concomitantes de este problema. Me refiero en primer lugar a la cultura del autoritarismo en las comunidades indígenas, a los vínculos entre el resurgimiento étnico y los recursos naturales, el asunto de la productividad laboral y la dimensión de las metas últimas de desarrollo. Las civilizaciones precolombinas no conocieron ningún sistema para diluir el centralismo político, para atenuar gobiernos despóticos o para representar en forma permanente e institucionalizada los intereses de los diversos grupos sociales y de las minorías étnicas. La homogeneidad era su principio rector, como puede detectarse parcialmente aun hoy en el seno de las comunidades campesino-indígenas. Esta constelación histórico-cultural no ha fomentado en estas latitudes el surgimiento autónomo de pautas normativas de comportamiento y de instituciones gubernamentales que resultasen a la larga favorables al individuo y a los derechos humanos como los concebimos hoy. También entre los militantes progresistas hay tabúes, aun después del colapso del socialismo. Así como antes entre marxistas era una blasfemia impronunciable achacar al proletariado algún rasgo negativo, hoy sigue siendo un hecho difícil de aceptar que sean precisamente los pueblos originarios y los estratos sociales explotados a lo largo de siglos y por esto presuntos depositarios de una ética superior y encargados de hacer avanzar la historia los que encarnan algunas cualidades poco propicias con respecto a la cultura cívica moderna y a la vigencia de los derechos humanos. En este

campo las corrientes de izquierda sólo se preocupan por consolidar los aspectos autoritarios en el mundo indígena.

En Bolivia los conflictos étnicos han adquirido en los últimos años una notable intensidad porque la llamada etnicidad sirve como vehículo e instrumento de justificación para pugnas por recursos naturales cada vez más escasos, como tierra, agua y energía. Y el máspreciado a largo plazo es el menos elástico: la tierra. Aunque estos procesos evolutivos no pueden ser anticipados con precisión, parece que nos estamos acercando lentamente a un estadio histórico donde estas frustraciones acumuladas van a ser cada vez más agudas y, por lo tanto, el peligro de una agresión violenta va a ser mayor. Frente a este conjunto tan complejo de problemas (repetimos: autoritarismo cotidiano de las culturas originarias, etnicidad como vehículo para pugnas redistributivas, representación política de los indígenas en manos de mestizos astutos, pobreza de metas normativas de largo plazo en los modelos de desarrollo), la izquierda boliviana no propone ninguna solución de fondo, sino paliativos, como ser una representación indígena mayoritaria para la Asamblea Constituyente y la elección de los diputados según un arcaico sistema colectivista de usos y costumbres en las comunidades rurales que no han sido tocadas por el soplo de la modernidad.

Empero el problema de la etnicidad es más complejo aun. Las etnias aborígenes (y sus portavoces izquierdistas) que dicen pretender un modelo propio sin las detestables influencias occidentales, quieren modernizarse según el modelo occidental, manteniendo sus

tradiciones sólo en ámbitos residuales (como el folklore y la familia). Lo que realmente parecen anhelar es el acceso al mercado, la educación moderna y un mejor nivel de vida. Según todas las encuestas realizadas, las etnias indígenas desean adoptar las últimas metas normativas de proveniencia occidental (modernización, urbanización, educación formal, nivel de vida). Las comunidades indígenas adoptan esas normativas occidentales como si fuesen propias, recubriéndolas de un barniz de etnicidad original. Estas comunidades están ya fuertemente influidas por procesos acelerados de cambio y modernización. Se percibe una tendencia creciente a adoptar los rasgos individualistas y consumistas de la moderna cultura occidental. Sobre y contra esta corriente los militantes izquierdistas no tienen nada que decir.

En este contexto no es de asombrarse que pensadores y militantes revolucionarios no pierdan una palabra sobre los resabios autoritarios y muchas otras prácticas irracionales en las comunidades campesinas. La convivencia con los otros sectores poblacionales empeora hoy en día cuando, por ejemplo, los recursos se convierten en escasos y cuando hay que justificar la lucha por ellos mediante agravios de vieja data, pero que son rejuvenecidos, intensificados y deformados por hábiles manipuladores y en favor de intereses particulares y hasta egoístas. En río revuelto ganancia de pescadores: esta es la estrategia general de la izquierda en el contexto boliviano actual.

Una concepción probablemente equivocada es la más popular entre los intelectuales radicales y los militantes

izquierdistas: una confrontación creciente entre la cultura individualista y egoísta, proveniente del Occidente europeo, practicada por blancos y mestizos, de un lado, y la civilización originaria colectivista y solidaria, encarnada en las comunidades campesinas, de otro. En el presente la situación real es muy distinta de la imaginada por las corrientes progresistas. Por ejemplo: los múltiples nexos existentes entre las comunidades indígenas y la civilización metropolitano-occidental se han transformado en una nueva síntesis de carácter ambivalente, como ha sido la compleja evolución de todo mestizaje a lo largo de la historia universal. Sobre todo en lo concerniente a las últimas metas normativas que hoy en día definen lo que es "desarrollo", las etnias aborígenes no han podido establecer modelos y valores genuinamente propios, originales y diferentes de aquéllos surgidos en las naciones del Norte. Y tampoco, en el fondo, las muchas variantes de la izquierda boliviana. Las metas de desarrollo generadas por la civilización metropolitano-occidental *f* la modernización exhaustiva, el alto nivel de consumo masivo, la tecnificación en un contexto crecientemente urbano, el acceso a una adecuada educación formal, la participación en el mercado nacional, la configuración de la vida cotidiana según los parámetros occidentales y un Estado nacional más o menos eficiente *f*, han sido entretanto acogidas por las comunidades indígenas en forma entusiasta y convertidas en valores orientadores de primera importancia. En esta época de presurosas adopciones de las más disímiles herencias civilizatorias e intercambios cultu-

rales incesantes con las naciones más lejanas, la confrontación entre lo propio y lo ajeno tiende a diluirse en un mar de ambigüedades, donde es muy arduo establecer categorías científico-analíticas que puedan dar cuenta adecuadamente de una evolución muy diferenciada.

No hay duda de que la larga era colonial española y luego la republicana, que continuó algunos elementos centrales de la explotación y subordinación de los indígenas, han generado en las etnias aborígenes una consciencia muy dilatada de nación oprimida, de una injusticia secular no resuelta y de agravios materiales y simbólicos aun vivos en la memoria popular. Esto es aprovechado por la izquierda boliviana para ganar méritos propios a costa de problemas ajenos. Estas tendencias progresistas no presentan soluciones prácticas, pero sí han fomentado un imaginario colectivo altamente emocional, que simultáneamente se cierra al análisis racional y al debate realista de su condición actual. La exacerbación de elementos comunitaristas y particularistas debilita los aspectos razonables de la modernidad, como la democracia pluralista, el Estado de Derecho, la concepción de los derechos humanos y la moral universalista (aspectos todos ellos que, como indiqué más arriba, jamás preocuparon a los militantes progresistas). Este imaginario alimentado por factores emotivos no es favorable a acuerdos y arreglos práctico-pragmáticos con culturas diferentes y con otros grupos étnicos. No hay duda de la injusticia que representan enormes sectores poblacionales de excluidos, discriminados y marginales, pero el retorno al irra-

cionalismo histórico-social y el fomento de posiciones comunitaristas extremas sólo conducirán al debilitamiento de las etnias aborígenes y a su permanencia en situaciones de desventaja. Especialmente grave es el rechazo de lo "occidental" que engloba algunos valores normativos irrenunciables, como ser el principio de rendimiento, la protección del individuo y la tolerancia ideológica.

La identidad de las corrientes de izquierda

A partir de 1952 y hasta la introducción del modelo neoliberal en 1985, la identidad mayoritaria de las corrientes de izquierda boliviana estaba constituida por una mixtura de nacionalismo y socialismo, como fue lo usual en numerosos países latinoamericanos. Pese a todas sus diferencias internas, era un movimiento social de amplio espectro y considerable arrastre de masas, favorable a un acelerado desarrollo técnico-económico, a la estatización de los principales medios de producción y a la acción planificadora del Estado. Las tendencias socialistas y comunistas, representadas por varios partidos políticos, junto a innumerables grupos menores, menospreciaban el legado liberal-individualista y la democracia liberal-representativa, y tenían como objetivo una modernización acelerada dirigida por un Estado centralizado y poderoso, pero restringida a sus aspectos técnico-económicos. Sectores nacionalistas de considerable peso estaban adscritos a valores de orientación muy similares.

En el campo de la cultura política se puede afirmar que las corrientes izquierdistas y las nacionalistas perpe-

tuaron elementos del legado histórico con marcado carácter autoritario. Los pensadores izquierdas (marxistas como José Antonio Arze, Sergio Almaraz, René Zavaleta Mercado y Marcelo Quiroga Santa Cruz) y los nacionalistas (como Carlos Montenegro, Augusto Céspedes, José Fellmann Velarde y muchos otros) asociaron la democracia liberal y el Estado de Derecho con el régimen presuntamente “oligárquico, antinacional y antipopular” que habría sido establecido desde la fundación de la República en 1825 y que durante el siglo XX se habría manifestado nítidamente en los períodos 1899-1920, 1940-1943 y 1946-1952. Entre 1952 y 1985 y en el plano político-cultural estas corrientes socialistas y nacionalistas promovieron un renacimiento de prácticas autoritarias y el fortalecimiento de un Estado omnipotente y centralizado. A partir de 1952 y en nombre del desarrollo acelerado, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y los partidos que le sucedieron en el gobierno reavivaron las tradiciones del autoritarismo y el centralismo, las formas dictatoriales de manejar “recursos humanos” y las viejas prácticas del prebendalismo y el clientelismo en sus formas más elementales y evidentes. Estos elementos configuraban la parte central de la mentalidad de estas corrientes y, por consiguiente, de su identidad central.

Los izquierdistas en Bolivia – como en gran parte de América Latina – se imaginaron una aceleración del tiempo histórico y creyeron que la revolución y el socialismo eran metas al alcance de la mano, y no se preocuparon, en consecuencia, por los avatares de la demo-

cracia en el ámbito institucional, práctico y cotidiano. Este mismo programa era el propugnado por la izquierda pro-cubana y por innumerables individuos imbuidos de un romanticismo revolucionario afín al misticismo guevarista. Se puede constatar una disociación entre (a) el ideario y los hábitos socialistas, por un lado, y (b) las prácticas institucionales de la democracia moderna y del Estado de Derecho, por otro. Lo preocupante es que es esta separación entre la ideología revolucionaria y la democracia pluralista se transformó paulatinamente en un factor esencial de la identidad socialista en Bolivia y en buena parte del Tercer Mundo, factor que hasta hoy juega un rol preponderante en la formación de la mentalidad de los grupos y las corrientes socialistas, y, por ende, de su identidad colectiva. Lo mismo puede afirmarse, con ciertas reservas, del nacionalismo revolucionario.

Hasta políticos nacionalistas de clara línea anticomunista, como el presidente Víctor Paz Estensoro, compartían una ideología autoritaria y antipluralista, por lo menos hasta que los vientos neoliberales se hicieron fuertes en todo el planeta alrededor de 1980. Existió una enorme actividad que podemos llamar cultural en sentido amplio y de considerable influencia didáctica promovida por el gobierno nacional de 1952 a 1964 y luego, a partir aproximadamente de 1970, continuada por sectores y personalidades de la izquierda: sindicatos, grupos marxistas de estudio, círculos universitarios, núcleos incipientes de futuros movimientos sociales, artistas, periodistas, intelectuales

dispersos y hasta sacerdotes. Paulatinamente, en los últimos veinte años, este modelo de pensamiento ha ido abandonando los teoremas marxistas clásicos, ha adoptado elementos centrales del indigenismo tradicional y, como resultado global, comparte ahora la concepción del *colonialismo interno*.

Como se sabe, numerosos intelectuales y militantes izquierdistas ingresaron – sin escrúpulos éticos o intelectuales – a la función pública bajo los regímenes neoliberales. Después de 2005 muchos de ellos entraron al servicio del populismo indigenismo – igualmente sin escrúpulos éticos o intelectuales –, pero tampoco contribuyen a cerrar la brecha entre los hábitos convencionales de la izquierda y los valores de la democracia pluralista y del Estado de Derecho. Se puede constatar una actitud esquizofrénica de los militantes progresistas cuando actúan como funcionarios estatales: por un lado fomentan activamente la implementación de reformas modernizantes y, por otro, preservan viejas rutinas tradicionales. Pocos de estos intelectuales han sido acosados por el aguijón de la duda acerca de su praxis política. Siempre tenían y tienen razón en el momento de emitir un juicio o realizar una actuación. No cambiarán sus hábitos porque desconocen totalmente el moderno principio de la crítica y el auto-análisis. Esta temática es relevante para la cuestión de la identidad grupal por la razón siguiente: el comportamiento y los valores de orientación de los dirigentes de los nuevos movimientos sociales y de los líderes de los partidos izquierdistas y populistas son muy similares a los señalados

y criticados aquí, pues en el fondo todos los individuos involucrados provienen de una tradición cultural muy parecida. La característica distintiva de los militantes de corrientes izquierdistas es la falta de una tradición crítica, moderna, abierta a la ciencia, al análisis y al cuestionamiento de las propias premisas. No hay duda de que los izquierdistas y los nacionalistas podrían haber realizado una labor más efectiva para implantar una actitud básicamente crítica en territorio boliviano. Como dijo Octavio Paz en *El ogro filantrópico* (1979), los intelectuales han estado obsesionados por el poder, “naturalmente” antes que por la expansión del saber.

A comienzos del siglo XXI la mayoría de los izquierdistas tampoco contribuye a superar la pesada herencia de épocas y culturas anteriores. Sus críticas demasiado generales del imperialismo y la globalización encubren su inclinación a preservar convenciones irracionales y rutinas anti-éticas. Esta postura coadyuva a consolidar la credulidad de las masas mal informadas con respecto a programas mesiánico-milenaristas, la simpatía por jefaturas carismáticas, su baja productividad laboral y la escasa capacidad de acumulación cognoscitiva. La picardía de los políticos de todas las corrientes sería impensable o, por lo menos, inofensiva, sin la ingenuidad de las capas populares, ingenuidad alimentada por las izquierdas bolivianas.

En los últimos tiempos, cuando el modelo neoliberal empieza a resquebrajarse, resurge una nueva ola de liderazgos populistas, mesiánicos y autoritarios, ola reivindicada obviamente por no pocos militantes progresistas boliviana-

nos. Hoy en día se puede constatar una cierta continuidad en la relación asimétrica de los intelectuales y militantes progresistas con respecto a las capas subalternas de la nación, continuidad que abarca una gran parte del siglo XX. La modernización tecnocrática, implementada a partir de 1985, ha devaluado indudablemente el estatismo y el colectivismo, pero ha dejado incólume una porción considerable de la tradición autoritaria y ha generado una homogeneización notable de toda la vida privada y pública, lo que tampoco suscita ningún repudio de los sectores progresistas de la nación. Al igual que la generación precedente, ellos no han sabido mantener una distancia razonable con respecto a la tradición cultural en la que se han criado y, al mismo tiempo, siguen utilizando su posición relativamente privilegiada para evitar el surgimiento de una auténtica consciencia crítica en los sectores mayoritarios de la población.

La declinación de las ideas socialistas clásicas y el estancamiento de los partidos izquierdistas convencionales, como el comunista, ha conducido a la evolución siguiente, que, por otra parte, es indispensable para comprender la “nueva” identidad de las izquierdas bolivianas. Las diferentes fracciones de nuestra izquierda han descubierto la relevancia de las cuestiones étnico-culturales con algún atraso, pero ahora se han consagrado a esta temática con una intensidad curiosa y hasta agresiva. Casi

toda la actividad de la izquierda boliviana a comienzos del siglo XXI tiene que ver con asuntos y motivos asociados a las etnias llamadas originarias, un apelativo reciente, inexacto y premeditadamente ambiguo. Comprender la izquierda hoy significa entender sus vínculos con el movimiento étnico-cultural, ya que todo el antiguo culto de lo proletario y obrero ha sido echado por la borda. En otras palabras: el marxismo revolucionario latinoamericano y también el marxismo clásico, de cuño libertario, humanista e individualista, han sido reemplazados por oscuras invocaciones a la etnia, la tierra y el colectivismo, y la inspiración crítica y analítica del llamado socialismo científico ha sido sustituida por confusas teorías étnico-colectivistas, cuyos rasgos más llamativos son la oscuridad conceptual, la carencia de una estructura lógica y el estilo enrevesado. Sus representantes más leídos en Bolivia son Enrique Dussel y sus discípulos de la Filosofía de la Liberación²⁰.

Es indudable que hay un renacimiento de factores étnico-culturales, no solamente en Bolivia sino en dilatadas regiones del mundo, donde este tipo de pugnas interétnicas ha terminado a menudo en baños de sangre. No sólo los habituales conflictos entre clases sociales antagónicas, sino las confrontaciones entre diferentes tribus, así como las animadversiones basadas en religiones y lenguas, constituyen uno de los rasgos más importantes y paradójicos de

20 Cf. Rafael Bautista S., *Octubre: el lado oscuro de la luna. Elementos para diagnosticar una situación histórico-existencial: una nación al borde de otro alumbramiento*. La Paz: Tercera Piel 2006; Enrique Dussel, *Veinte proposiciones de política de la liberación*, La Paz: Tercera Piel 2006.

nuestra era. Ni marxistas ni liberales se imaginaron la fuerza y la relevancia sociales que han llegado a tener esos elementos considerados largo tiempo como irracionales, anacrónicos y desfasados por el progreso científico-técnico.

En este contexto no es superfluo señalar la función nefasta que han cumplido algunos antropólogos y científicos sociales “progresistas”, exacerbando el rol de las identidades grupales y enfatizando (o a veces creando) las diferencias *f* y las animosidades *f* entre grupos étnicos. Se debe a ellos la doctrina, ahora oficial, de que en Bolivia habría 36 naciones²¹, número mágico de dudosa consistencia²². No se trataría de tribus, etnias o nacionalidades, sino de naciones plenas, aunque varias de ellas no lleguen a contar ni cien habitantes en su totalidad. En el fondo se halla la vieja rutina de los intelectuales politizados de hablar en nombre de los “oprimidos”, canalizar los recursos financieros que brinde la administración de los recursos naturales que se convertirían en la propiedad de esas “naciones” y monopolizar la gestión de los fondos provenientes de la cooperación internacional.

La identidad en el mundo urbano y el proceso de mestizaje

La temática de las identidades colectivas no es popular en los sectores

blancos y mestizos en Bolivia (ni les preocupa mucho), puesto que ellos no se definen por una adscripción premoderna y *colectiva* a identidades tribales y étnicas, sino por una actitud básica *individualista* y por intereses sectoriales más o menos modernos, que pueden ser articulados y canalizados mediante partidos políticos y asociaciones cívicas de amplio alcance. Los blancos y mestizos, que conforman grupos mayoritariamente urbanos, han sido indudablemente los privilegiados del desarrollo histórico boliviano y han dejado su huella profunda en todas las esferas de la vida social. Precisamente esta constelación de privilegios es la que no fomentó un análisis autocrítico ni tampoco una ideología de identidad colectiva, que en Bolivia se basa generalmente en una crónica de carencias y agravios.

Sin que medie un proceso de reflexión, los blancos y mestizos del país se orientan por los valores normativos de la civilización occidental moderna, la que tiende a convertirse en una mentalidad universal y predominante, pese a todas las críticas e ideologías de moda. Este proceso de generalización de normativas hace superflua la edificación de una identidad específica y claramente separada de los otros sectores poblacionales. Uno de los elementos que más eficazmente contribuye a configurar una mentalidad urbana moderna es la

21 “36 etnias de Bolivia”, separata de *La Prensa* (La Paz) del 6 de agosto de 2007, pp. 4-38; Javier Badani Ruiz, “La diversidad, el mayor tesoro del país”, en: *La Razón* (La Paz) del 5 de agosto de 2007, suplemento ESCAPE, N° 325, pp. 14-19.

22 Se podría haber elegido un número místico, como 33, o uno redondo, como 30 o 40, sin cambiar la arbitrariedad fundamental de esa “constatación científica”. Sobre esta temática cf. el instructivo ensayo de Jean-Pierre Lavaud, “*El arma de la estadística étnica*”, en: *Pulso* del 10 de agosto de 2007, vol. 8, N° 410, pp. 6-7.

forma específica cómo la niñez y la juventud son socializadas. En el caso boliviano tenemos también una muestra de una evolución casi universal: comparada con generaciones anteriores, la actual juventud, y precisamente la urbana, ha gozado de una instrucción primaria más extendida y de mejor calidad, denota un porcentaje substancialmente más alto de absolventes universitarios, habla castellano *f* a menudo como único idioma *f* en una proporción significativamente más amplia que sus progenitores, vive casi exclusivamente en áreas urbanas y se adhiere a los valores normativos modernos del individualismo y el consumismo. Y está sometida al bombardeo de la "industria de la cultura", es decir a los contenidos uniformantes y universalistas de los medios modernos de comunicación, en una intensidad mucho más elevada que cualquier generación previa.

El espacio urbano boliviano ha desarrollado, a pesar de todos los avatares del destino histórico, una identidad socio-cultural relativamente sólida, que no estaba garantizada ni por la diversidad geográfica ni por la variada composición étnica ni menos aun por las erráticas direcciones políticas que tuvo la república desde su fundación. Ha sido, como la gran mayoría de las creaciones histórico-culturales, la obra de muy distintos factores y hasta de la contingencia. Esta relativa uniformidad del espacio urbano fue creada por la administra-

ción española, que se distinguió además por la integración de regiones bastante separadas entre sí y por la incipiente apertura de las zonas tropicales del Oriente. A la formación de una identidad específica altopereana y luego boliviana ha contribuido la energía civilizatoria irradiada por la existencia de centros urbanos relativamente grandes, que desde la época colonial constituyen las cabezas de la división administrativa actual. La integración de las comunidades aborígenes a ese medio urbano ha sido promovida mediante la acción gubernamental de la *Revolución Nacional*²³ de 1952; el resultado global es el surgimiento de una identidad colectiva basada en el intento de modernizar la sociedad boliviana de manera sistemática y sostenida. Otra cosa es que el éxito de este designio ha sido muy modesto.

Lo que se puede observar hoy en día es una rápida ocupación poblacional del espacio físico de parte de una comunidad económicamente dinámica, socialmente compleja y étnicamente heterogénea, comunidad que ha desplegado, sin embargo, una identidad cultural bastante firme, aunque conformada mayormente por la imitación acrítica de las metas normativas de la civilización metropolitana occidental. La catástrofe ecológica que esta evolución lleva consigo no desmerece la edificación de esa identidad sincretista, cuya durabilidad no debe ser subestimada, y donde se entrecruzan simultáneamente las varia-

23 Sobre la "Revolución Nacional" de 1952 cf. los dos estudios principales: James M. Malloy, *Bolivia: The Uncompleted Revolution*, Pittsburgh: Pittsburgh U. P. 1970; James M. Malloy / Richard S. Thorn (comps.), *Beyond the Revolution. Bolivia since 1952*, Pittsburgh: Pittsburgh U. P. 1971.

bles del particularismo y el universalismo y los imperativos de la tradición y la modernidad.

La historia boliviana *f* como cualquier otra *f* puede ser vista como una serie interminable de fenómenos de mestizaje y aculturación. Además de las innumerables mezclas étnicas, se han dado variados procesos mediante los cuales la Bolivia contemporánea ha recibido la influencia de la cultura metropolitana occidental, que ha sido percibida como militar, técnica y organizativamente superior a la sociedad premoderna, siendo la consecuencia una simbiosis entre los elementos tradicionales y los tomados de la civilización moderna. Cultura significa también *cambio*, contacto con lo foráneo, comprensión de lo extraño. El mestizaje puede ser obviamente traumático, pero también enriquecedor. Se podría aseverar que las sociedades más exitosas, como las de Europa Occidental, han sido aquellas que han experimentado un número relativamente elevado de procesos de aculturación. El tratar de volver a una identidad previa a toda transculturación es, por lo tanto, un esfuerzo vano, anacrónico y hasta irracional: se puede pasar rápidamente de las reivindicaciones anti-imperialistas a las obsesiones nacionalistas y a las limpiezas étnicas. En el futuro lejano esta posibilidad no puede ser excluida totalmente de la realidad boliviana.

Epílogo

En el heterogéneo espacio físico del actual territorio boliviano se puede percibir la construcción de una identidad socio-cultural de cuño sincretista, cuya

viabilidad histórica no parece ser reducida. El indigenismo moderado en Bolivia en particular y las tendencias autoctonistas en general pretenden una síntesis entre el desarrollo técnico-económico moderno, por un lado, y la propia tradición en los campos de la vida familiar, la religión y las estructuras socio-políticas, por otro. Es decir: aceptan acriticamente los últimos progresos de la tecnología, los sistemas de comunicación más refinados provenientes de Occidente y sus métodos de gerencia empresarial, por una parte, y preservan, por otra, de modo igualmente ingenuo, las modalidades de la esfera íntima, las pautas colectivas de comportamiento cotidiano y las instituciones políticas de la propia herencia histórica conformada antes del contacto con la civilización europea. La consecuencia de estos procesos de aculturación, que siempre van acompañados por fenómenos de desestabilización emocional colectiva, se traduce en una irritante mixtura que puede ser descrita como una extendida tecnofilia en el ámbito económico-organizativo, complementada con la conservación de modos de pensar y actuar premodernos, particularistas y francamente retrógrados en el campo de la cultura política. El resguardar y hasta consolidar la tradición socio-política del autoritarismo tiene entonces la función de proteger una identidad colectiva en peligro de desaparecer (barrida por los valores universalistas propagados por los medios contemporáneos de comunicación), de hacer más digerible la adopción de parámetros modernos en otras esferas de la actividad social y mantener un puente entre el acervo cultural pri-

migenio y los avances de una modernización considerada como inevitable.

Este rechazo de normas liberal-democráticas y el florecimiento concomitante de prácticas convencionales puede tener, por lo tanto, consecuencias graves. La indiferencia ante los derechos humanos, el menosprecio de

la democracia pluralista (en cuanto producto foráneo) y el desdén por la proporcionalidad de los medios, que son palpables asimismo en el movimiento sindical y en el indigenismo radical, pueden, en ciertos contextos, ser proclives al surgimiento de la violencia política permanente²⁴.

24 Sobre la cultura política boliviana y su tendencia al autoritarismo cf. dos investigaciones basadas en encuestas de opinión pública de alta representatividad: Mitchell A. Seligson et al., *Auditoría de la democracia. Informe Bolivia 2006*, Cochabamba: Ciudadanía / LAPOP / Vanderbilt University 2006; Daniel E. Moreno Morales (comp.), *Cultura política de la democracia en Bolivia 2008*, Cochabamba: Ciudadanía / LAPOP / Vanderbilt University 2008.

La mujer y el trabajo en Chile, una realidad desafiante¹

Bernardita Weisser Soto*

“Siendo yo joven de dieciocho años hablé con una mujer de Kafir, la cual permanecía en su condición primitiva, y aquella conversación causó en mi mente una impresión más profunda de lo que me haya causado cualquier otro incidente relacionado con la posición de la mujer.

Era una mujer de la que no me puedo acordar sino como una mujer de genio. En lenguaje más elocuente y vivo del que yo he oído nunca otra vez de labios femeninos, me pintó la condición de las mujeres de su raza; su trabajo, las angustias de la que envejece, las limitaciones de su vida, sus sufrimientos bajo el estado de poligamia y sujeción.

Todo esto me lo describió con pasión e intensidad vivísimas.

Y, todavía y esto fue lo interesante; cuando proseguí preguntándola sobre sus sentimientos, junto con profundo y casi feroz odio contra la vida y las invisibles fuerzas que han formado a la mujer y su condición tales como eran las suyas, ni una palabra pronunció de rencor contra el hombre individuo, ni traslució la menor voluntad o intención de rebeldía. Antes bien había en ella una actitud firme y casi mayestática de aceptación de lo inevitable: la vida y las condiciones de su raza continuarían tales y como eran.

Esta conversación fue lo primero que me hizo conocer una verdad, que desde entonces he considerado como axiomática: que, por grandes que sean sus dolores e intensos sus padecimientos, las mujeres, cualquiera que sea su raza o clase, jamás se rebelarán ni intentarán realizar revolucionariamente la recomposición del estado de sus relaciones con la sociedad mientras que el bienestar y persistencia de esta requieran la sumisión de ellas; y que, dondequiera que exista en las mujeres un intento general de rehabilitar su posición en ella, en virtud de un análisis muy detenido se echará de ver que las condiciones mudadas, o en proceso de mutación de aquella sociedad, hacen ya innecesarias y contraproducentes la sumisión y resignación de la mujer.

Olivia Schréiner, 1914.²

El presente trabajo trata de la creciente participación laboral de la mujer en Chile. Se consideran además ciertos elementos de la realidad latinoamericana fuertemente vinculados como cambios y problemas de las familias, y los nuevos discursos que se han ido perfilando en el proceso de desarrollo del modelo económico, todo ello en el deseo de responder a interrogantes respecto de si la incorporación laboral de la mujer es un fenómeno reciente, si éste expresa una búsqueda de mayor libertad y cambios de la sociedad en pos de la superación de las desventajas hasta aquí le ha implicado, o si por el contrario, obedece principalmente a ajustes necesarios del modelo económico vigente en función de una mayor acumulación del capital.

1 El presente artículo incorpora avances de resultados del proyecto de investigación DIUFRO 120448 financiado por la Dirección de Investigación y Desarrollo de la Universidad de La Frontera, Temuco, Chile.

* Magíster en Ciencias Sociales Aplicadas Docente Departamento de Trabajo Social Universidad de La Frontera Chile.

2 Olivia Schreiner (1914) *La mujer y el Trabajo*, Montaner y Simón Editores, Barcelona, España Pág. 17.

La incorporación de la mujer al trabajo remunerado, es vista como un fenómeno creciente en Chile y en Latinoamérica. Su activa participación en el mundo laboral es percibida como un cambio con notables consecuencias liberadoras en la perspectiva de revertir la posición de la mujer en nuestras sociedades, marcada hasta aquí por relaciones asimétricas de poder entre los géneros, con claras desventajas para la mujer. Con frecuencia se habla de la efectividad de la incorporación de la mujer al trabajo como acción liberadora en nuestra sociedad, y de los efectos democratizadores que supone la superación virtual de ciertas desigualdades como igual trabajo igual salario o participación paritaria en cargos públicos, sin hacer visible que la hoy masiva participación laboral de la mujer, cuenta con antecedentes en la historia de nuestra sociedad y que dependiendo de la clase social de pertenencia, ha acompañado permanentemente a los roles tradicionales que ésta ha asumido.

Los paradigmas sociológicos han contribuido al estudio de la familia como institución relevante en la sociedad, pero, al parecer, sin dar cuenta de la vasta complejidad que históricamente asume el rol de la mujer en ella, que más bien pareciera rebasar los intentos de circunscribirlo a la relación mujer-hogar.

Sociedad, familia y mujer

Los paradigmas clásicos de los estudios sociológicos han insistido en el papel central que cumple la familia en el funcionamiento de la sociedad. En la

perspectiva marxista los cambios en la familia aparecen asociados a modificaciones de otras instituciones sociales, tales como la propiedad privada, las clases sociales, la sociedad industrial o el Estado. Pone la mirada especialmente en la organización de la producción industrial y sus efectos en la producción y reproducción familiar, siendo un tema central el análisis de las formas en que la familia monogámica se enlazaba de manera funcional con la propiedad privada. Se le otorga interés especial al análisis histórico de la construcción de familias con roles diferenciados para hombres y mujeres, predominando en el análisis la relación de la familia con el sistema social más que las relaciones en su interior.

La tradición estructural-funcionalista que vincula los temas familiares a la estabilidad de las instituciones y de la sociedad en sí, buscó establecer una relación sincrónica entre la organización de la sociedad y la estructura familiar. El objeto de los estudios funcionalistas sobre la familia, surgidos desde la década de los cincuenta, es la familia nuclear. Predomina la tesis de la nuclearización progresiva de la familia derivada del proceso de modernización de las sociedades con implicancias en la diferenciación complementaria de los sexos, distinguiéndose la figura del hombre proveedor inserto en el mercado laboral y la de la mujer como encargada fundamental de los aspectos reproductivos, del cuidado doméstico de hombres niños y ancianos.

Posteriormente, desde que se inician los estudios de género, se enfatizan visiones críticas que destacan las asimetrías de poder, recursos y capacidad de

negociación entre los miembros de la familia que afectan diferenciadamente a la mujer, frenando su participación en el mercado de trabajo, la política y la esfera pública en general.

Los estudios basados en la categoría de género, cuentan con un recorrido largo iniciado en la década de los 60 mostrando su trayectoria epistemológica dos sentidos simultáneos. De una parte realizan una crítica sistemática de nociones convencionales de lo masculino y femenino, presentes no tan solo en los discursos de sentido común, sino incluso en los que han sido designados como científicos aportando explicaciones luego asumidas como “legítimas” y/o “verdaderas” de las diferencias entre los sexos. Estos análisis se preocuparon de develar y cuestionar premisas biológicas, esencialistas y universalistas con las que concebían las diferencias, como la lógica binaria y jerárquica que las sustentaba. Problematizaban la exclusión el silenciamiento o tratamiento sesgado de la condición de la mujer en la teoría e información social. Intentan explicar, proponen cambios de los dispositivos sociales partícipes de la construcción de una jerarquía entre los géneros, en que las mujeres y lo femenino ocupan el lugar discriminado, subordinado u omitido.

De manera simultánea avanzan creando nuevas categorías teóricas e instrumentos metodológicos, intentado explicar cómo se constituyen, reprodu-

cen y transforman, a lo largo de la historia y en distintas culturas, diferencias jerárquicas entre varones y mujeres.³

Sonia Montecino⁴ señala la necesidad de articular un discurso cultural que muestre la existencia de dimensiones plurales en la constitución y condición de género en los territorios latinoamericanos, y destaca la centralidad del símbolo Madre en la cultura mestiza con su ambivalencia por suponer la noción de sacrificio, implicando un trasfondo de violencia y un juego de poder/antipoder que sería permanente. Sugiere así la necesidad de comprender al sujeto-hombre y al sujeto-mujer desde una constitución identitaria múltiple, no reducible a un solo plano.

La identidad de género para Montecino expresa un doble movimiento, el de lo particular y el de lo universal, lo que hace que la unicidad y la multiplicidad se expresen en la constitución del sí mismo, determinando que el o la sujeto tome su identidad desde su cultura, su clase, su familia y de los modelos femeninos y masculinos en que ocurre su socialización. La identidad sería por tanto una experiencia en que las distintas condiciones vividas simultáneamente por la persona determinan la estructuración del sí mismo en la pluralidad.

La misma autora propone que el género, entendido como categoría cultural, como construcción cultural que define lo femenino y masculino y no como esencia biológica, permite supo-

3 Bonder, Gloria “Género y subjetividad: avatares de una relación no evidente”. en Montecinos, Sonia y Obach Alexandra (1999) *Género y Epistemología*. LOM, Santiago de Chile, Pág.29, 30.

4 Montecino Sonia (1996) “Identidades de género en América Latina: mestizajes, sacrificios y simultaneidades” en *Persona y Sociedad* Volumen X No1 Ilades Santiago de Chile Pág. 163.

ner que la identidad de género toma sus atributos del ethos particular en que viven los y las sujetos, implicando de tal modo desde su definición, diversidades y aperturas, suponiendo por tanto la identidad de género un cruce de variables que es constante. Entender que la estructuración del sí mismo se realiza en la pluralidad, permite, según Montecino superar la amenazante marca histórica que lleva a reducir a las personas a una sola de las variables que la constituyen y a no entraparse en posturas esencialistas respecto de la identidad.⁵

Gabriel Salazar sostiene que la caracterización del sistema patriarcal y la justificación histórica de la liberación femenina suelen realizarse a partir del triunfo masculino (machismo) más que a partir del proceso histórico que explica esa asimetría, lo que entiende como una “urgencia teórica” de la militancia feminista, que según él retardaría la posibilidad de atacar en sus fundamentos al fenómeno, tanto histórica como políticamente. De este modo no se lograría superar un estado de “escaramuzas” y “guerrillas espasmódicas” entre los socios del género que terminan sin modificar la situación, contribuyendo a eternizar un estereotipo del patriarcado.⁶

Sin lugar a dudas la noción de género definida sucintamente como una

construcción simbólica que se asienta en los datos biológicos de la diferencia sexual, ha inspirado una amplia producción teórica y de investigación que permite observar críticamente y también reelaborar concepciones respecto del orden social.⁷ A esto se puede agregar que el género en sí, no es una propiedad de los sujetos ni tampoco un constructo fijo y terminado sometido a su perpetua repetición. Lo anterior abriría la posibilidad fascinante de situarse de manera distinta a la de hace algunos años, frente a la “cuestión de género”, impulsando a detectar y explicar cómo y a través de qué y en qué redes complejas de discursos y prácticas e institucionalidades históricamente situadas que le imprimen sentido y valor a la definición de sí mismos y de su realidad, se realiza la en-generación de los sujetos.⁸

Acerca del trabajo de la mujer en Chile

Las condiciones macro económicas actuales determinan tendencias entre las que destacan la precariedad laboral, la insuficiencia de fuentes de trabajo y la inestabilidad laboral, al punto que desde los gobiernos centrales se estimula la autogeneración de fuentes de trabajo, comúnmente denominada pequeñas empresas, cuyas primeras expresiones no solo aparecen en la actualidad

5 Idem Op.cit. Pág. 164.

6 Salazar, Gabriel (2002) *Historia contemporánea de Chile IV. Hombria y feminidad*, editorial LOM Santiago de Chile Pág.109

7 Tares, María Luisa, en Montecino, Sonia y Obach Alexandra (1999) *Género y Epistemología*, LOM Santiago de Chile, Pág.17.

8 Bonder, Gloria “Género y subjetividad: avatares de una relación no evidente”. en Montecino, Sonia y Obach Alexandra (1999) “Género y Epistemología” LOM, Santiago de Chile, Pág. 37.

sino pueden atisbarse a lo largo de nuestra historia de país formando parte de las múltiples actividades de subsistencia emprendidas por las mujeres del “bajo pueblo”⁹. Siendo así son necesarios esfuerzos mayores de visibilización de la participación de la mujer en el trabajo como una actividad que no es reciente. Sin embargo, la inserción laboral “formal” de mujeres de distintas clases sociales, ha tenido en las últimas décadas un incremento notorio del que dan cuenta las cifras oficiales.

Según Gabriel Salazar, el movimiento histórico colonial de las mujeres chilenas fue heterogéneo, conteniendo en su interior expresiones de liberación que no solo consistieron en ingresar a las jerarquías y roles impuestos por el patriarcado colonial y postcolonial, sino se orientaron también por otros senderos de espacios comunitarios de lo que denomina como “bajo pueblo”, aunque no pudieron proyectarse como modelo alternativo de sociedad. Derrotero que, a pesar de su impotencia política, permanecería abierto.¹⁰ Este autor agrega que para las mujeres del bajo pueblo en Chile, la maternidad nunca fue vía de liberación sino al contrario, implicó para ellas una carga difícil de asumir ya que con frecuencia estaban solas. Que en suma no gozaron del desarrollo cultural y social de los períodos colonial y postcolonial. Su ascenso al espacio público, habría sido así, largo, tortuoso y multivariado, buscando su liberación y desarrollo, social, económico y cultu-

ral, por medio del trabajo productivo independiente, ya sea en pacto y compañía de un hombre de su misma condición social, otras, ofreciendo servicios varios en su condición de mujer abandonada o independiente a través del trabajo asalariado, tomando el rumbo de los “bajos fondos” y también la vía “política” asociándose a organizaciones sindicales partidistas o mutualistas que buscaban reformar al sistema dominante de manera radical. (Comienzos del S.XIX hasta comienzos del S.XX)¹¹

Entre los años 1930 y 1973 caracterizó al país la estrategia de desarrollo de industrialización sustitutiva de importaciones, con fuerte apoyo estatal. En este período los sectores populares urbanos lograron consolidarse como categoría social y se considera que de manera parcial fueron beneficiados por los frutos del desarrollo económico contemplados en esa estrategia como también por políticas sociales como vivienda, salud y educación que entre otras fueron implementadas por el estado.

La industrialización por sustitución de importaciones habría generado en una primera etapa la creación de empleos urbanos, lográndose con ello elevar los niveles de vida de masas importantes de asalariados y de sectores medios. La tasa de crecimiento industrial creció entre un 7% y un 8% al año entre 1940 y 1960, creciendo también el empleo manufacturero en establecimientos pequeños en una cifra cercana al 4% anual en el mismo período.

9 Salazar, Gabriel Op.cit. Pág. 137.

10 Salazar, Gabriel Op.cit. Pág. 121.

11 Salazar, Gabriel Op.cit. Pág. 137- 138.

Paralelamente creció el empleo público y aumentaron puestos de trabajo en el sector terciario, esto en relación directa con la expansión industrial¹².

No obstante, el crecimiento de los sectores modernos de la economía, que se concentró en el área metropolitana de Santiago, no logró absorber la fuerza de trabajo que cada año presionaba a la capital en renovadas oleadas de migración desde zonas rurales o desde otras ciudades del país. Esto lleva a que la población marginada encontrara o se creara un lugar o empleo en diversas actividades de servicios personales, comercio detallista o industrias artesanales y/o domésticas, generando ingresos que no resultaban suficientes para satisfacer necesidades aun elementales, siendo esta población absorbida gradualmente por las actividades formales, apreciándose en el período también una notable diferenciación interna de los sectores populares, según niveles de ingreso y sus posibilidades de satisfacer diversas necesidades. Tanto en las actividades informales como en las formales, la mujer tuvo una activa participación.

Así vemos que a través del tiempo, las mujeres se incorporaron a la tarea productiva en el país de diversa manera. Sin embargo ni este hecho ni su participación incipiente en espacios comunitarios o políticos ha devenido en acto suficiente para su liberación.

Posteriormente, al instalarse el modelo neoliberal en Chile se produce un drástico aumento de los empleos preca-

rios en relación con los empleos llamados "de carrera" cambiando además las proporciones con que tanto hombres como mujeres participaban en la estructura laboral. Esto determina que en las áreas de expansión económica estratégica del modelo, surja una abundante oferta de empleos teniendo como características relevantes algunos rasgos de precariedad y su orientación principal a trabajadoras mujeres, lo que es posible visualizar en las siguientes áreas:

- a) Exportaciones no tradicionales implicando la incorporación masiva de mujeres en condiciones de trabajo precario en calidad de "temporeras". Precariedad que tendrá su efecto negativo respecto de la posibilidad de construir "identidad femenina" con rango histórico, estable y con capacidad de articular proyectos personales, gremiales, sociales y políticos de significación pública.
- b) Las compañías previsionales y financieras, donde los espacios se ofrecen a la clase media implicando hacia abajo a su vez la subcontratación de asesoras de hogar.
- c) La industria del entretenimiento público, incluyendo espacios de prostitución encubierta, producto de la masificación y modernización de trabajos y servicios asociados a la sexualidad, con la consiguiente multiplicación de las trabajadoras sexuales.
- d) Un área formada por las políticas contra la pobreza y los servicios

12 Raczynsky Dagmar y Serrano Claudia (1985) *Vivir la pobreza, testimonio de mujeres*. Cieplan, Santiago de Chile, Pág.27.

municipales de salud, educación, rehabilitación y desarrollo social en que numerosas mujeres profesionales buscan responder a las demandas de grupos importantes de mujeres de sectores bajos y medios, que desempeñan los oficios anteriores y otros, activando protagonismos locales y ciudadanía.¹³

Lo anterior permite comprender la doble estrategia del modelo neoliberal, de apertura al mercado mundial y de flexibilización del empleo, por medio de lo que Salazar denomina la *feminización* de la explotación en servicios neurálgicos del modelo y la *masculinización* de la marginalidad en centros productivos tradicionales. Juego perverso que tendría un efecto doble de erosión potente de la armonía hogareña y la estabilidad familiar de hombres y mujeres trabajadores en condiciones precarias, contribuyendo a explicar el 55% de niños, entonces llamados ilegítimos, que registró el país.

Vilas señala que tras la crisis de 1982 las exportaciones sustituyen al mercado interno como ámbito de acumulación de capital, lo que genera cambios profundos tanto en la distribución del ingreso como del poder político entre las fracciones capitalistas y entre las clases sociales como también entre los que operan en el mercado doméstico o los que lo hacían en circuito externos. Esto provoca un crecimiento del

PIB latinoamericano en un 18% entre 1982 y 1990, que sin embargo no se refleja en la calidad de vida de su población que por el contrario experimentó el deterioro de la misma. En ese mismo período el PIB por habitante bajó en promedio más de 7%, siendo esto aun mayor en países como Argentina, Venezuela, o Bolivia. El déficit fiscal se acrecienta producto de la nacionalización de la deuda externa con aumentos vertiginosos de la inflación. La producción industrial se vio afectada, estancándose. Todo esto contribuye al crecimiento de la población ubicada bajo la línea de pobreza en Latinoamérica, desde un 40% en 1980 a un 46% en 1990, permitiendo que en la década de 1980 la pobreza fuera, después de la inflación, el indicador más dinámico de la economía latinoamericana.¹⁴

La inversión y el consumo vinculados al mercado interno pierden relevancia para el crecimiento y dado que la realización del excedente se articula cada vez menos con el mercado interno, tanto los salarios de los trabajadores como los ingresos de sectores medios dejan de ser considerados herramientas para la acumulación de capital, para ser vistos como gastos que deben ser cortados en pos de la acumulación y competitividad internacional.

Se dice que cuando el Estado retrocede, avanza la sociedad civil. Sin embargo, al respecto Vilas señala que con esto no se hace más que encubrir que

13 Salazar Gabriel, Op.cit. Pág. 207.

14 Vilas Carlos (1996) *Estado, sociedad y democracia en América Latina: Notas sobre la problemática contemporánea* en Amin Samir y González Pablo. *La nueva organización capitalista mundial vista desde el Sur*. Editorial ANTHROPOS Barcelona España Pág. 347 y 352.

no todos en la sociedad civil o en el mercado se abren paso al progreso y al bienestar y que mientras ciertos grupos sociales sí aumentan su participación en la riqueza, el poder y la buena vida otros se ven forzados a aceptar condiciones “degradadas” de ingreso y de vida o simplemente son desplazados desde el mercado de trabajo hacia la pobreza. A esto deben sumarse las incapacidades de los sindicatos para participar en la toma de decisiones de política económica y de mercado de trabajo, como también el deterioro de las condiciones de trabajo que en general ha experimentado la población latinoamericana, contrastando profundamente con la activa participación de empresarios y sus organizaciones, especialmente en aspectos vinculados a la apertura externa de las economías.

Diversas opiniones coinciden al decir que en Chile se han registrado avances satisfactorios en los indicadores de desarrollo económico y social, pero aun persiste una baja tasa de participación laboral de la mujer junto a una creciente y numéricamente escasa presencia femenina en cargos de representación política y en puestos directivos, tanto del sector público como privado. Al respecto, el último reporte de competitividad del Foro Económico Mundial, señala que Chile, siendo uno de los 27 países de mayor competitividad tiene dos grandes debilidades: la calidad de los colegios públicos y la desigualdad de condiciones de la mujer res-

pecto del hombre para acceder a cargos de alta responsabilidad.¹⁵

De este modo la identidad laboral de la mujer y su empoderamiento, a través de su incorporación al empleo permanecerían todavía desdibujados, debido a que, mayoritariamente, la búsqueda de un trabajo remunerado no responde a una vocación y un proyecto laboral, sino que a las necesidades del hogar. Habrían influido, además, entre otros factores, los prejuicios que existen sobre los costos laborales femeninos y el escaso desarrollo de mecanismos como el cuidado infantil, que permiten compatibilizar el trabajo con las responsabilidades de la vida familiar.¹⁶

La distinción entre mano de obra primaria y secundaria en el estudio del mercado laboral se deriva de concepciones basadas en la familia nuclear biparental, donde el hombre es el único y principal proveedor de ingresos de la familia. La clasificación de la mano de obra femenina como secundaria, se ha basado en su baja tasa de participación laboral, en la mayor frecuencia de las interrupciones de ésta a lo largo de su vida y en el escaso aporte a los ingresos en el hogar, clasificación que habría resultado contraproducente para la inserción laboral femenina. Sin embargo, varios hechos muestran que esta situación ha venido modificándose.

En Chile, durante la década de los noventa, en general se observó una participación creciente de la mujer derivada de una combinación de factores cul-

15 *Diario La Tercera*, 28 de septiembre 2006, Santiago de Chile, Pág.25.

16 Schkolnik, Mariana - Responsable (2003) *El trabajo y la protección social en Chile 2000-2002*. Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Pág.67.

turales como roles, desarrollo personal, idea de futuro además de comportamientos y expectativas generadas por el crecimiento y desarrollo del país, entre las que se señalan al consumo, la calidad de vida y las mejores oportunidades de empleos. Según el INE, mientras en 1986 la tasa de participación femenina era del 28,7%, en el 2000 alcanzaba al 34,9%.¹⁷

El análisis realizado por el MIDEPLAN a la información de la Encuesta Casen 1990 –2000 muestra que en las últimas décadas, la mujer se incorpora de manera creciente y masiva al mercado de trabajo, cuestionando la persistencia de modelos que la sitúan cumpliendo roles fundamentalmente al interior de su hogar, tarea reproductiva, adquiriendo el trabajo remunerado para muchas jóvenes un nuevo significado como parte de un proyecto de vida personal. Esto determina que la participación laboral de mujeres abarque un período largo de su vida a semejanza de los hombres. Sin embargo los hombres no han asumido de manera similar el trabajo reproductivo, llevando así las mujeres una doble carga: reproductiva y laboral.

Se muestra además que no solo se trataría de tendencias de cambio entre los sexos sino se advierten diferencias en el grupo de mujeres según la edad, adquiriendo mayor importancia entre las jóvenes y prolongándose a la vez la permanencia de éstas en el mercado laboral hasta edades más avanzadas, es

decir, la precarización obligada por razones económicas.

También se aprecia que si bien en el país predominan los hogares con jefatura masculina (varón proveedor y mujer ama de casa y madre) una cantidad importante de hogares son encabezados por mujeres, especialmente en las zonas urbanas, o siendo biparentales, la cónyuge realiza actividad laboral.

Otro elemento destacado es que los ingresos generados por el aporte de las cónyuges en los hogares biparentales ha sido fundamental evitando que muchos hogares cayeran bajo la llamada línea de la pobreza, sin olvidar que esto también implica una doble jornada laboral para las mujeres además de la aceptación de condiciones laborales precarias.¹⁸

Se considera que la creciente participación de la mujer en el trabajo, en las últimas décadas, ha generado cambios relevantes en sus vidas entre los que destacaría el proceso de afirmación de las mujeres como sujeto con derecho a tener un proyecto personal autónomo. Transformaciones que estimularían y serían a su vez estimuladas por el cambio en las representaciones de lo masculino y lo femenino, la mayor valoración social de la mujer y el cuestionamiento de la división social del trabajo por género, división que obstaculizaría la participación de la mujer en la esfera productiva. Desde la oferta, pesan las responsabilidades reproductivas que asume la mujer y desde la demanda, la

17 Schkolnik, Mariana - Responsable (2003) Op. cit.

18 MIDEPLAN (2002) *La situación de la mujer y las brechas de género: Análisis de la información de la encuesta CASEN 1990 – 2000*. Pág. 11.

persistencia de representaciones sociales que supondrían una menor capacidad de las mujeres para desempeñar ciertas ocupaciones y cargos de decisión y mando, considerados propios de los hombres y el mayor costo que implicaría su contratación dadas sus tareas en la reproducción biológica y su rol social de madre.¹⁹

La irregularidad de la participación femenina en el mercado laboral aparece especialmente durante la edad fértil, cuando las mujeres se retiran de éste para dedicarse al cuidado de los hijos. Es un fenómeno que si bien sigue presente, muestra una tendencia a la disminución, ya que no sólo habría aumentado la edad en que se produce la caída en la participación laboral, sino que la reintegración posterior sería más intensa.

En relación a los oficios desempeñados el análisis realizado por MIDEPLAN, destaca que hombres y mujeres se concentran de manera diferenciada en distintas actividades laborales, concentrándose las mujeres en los servicios y los hombres en actividades vinculadas con la producción.

Un aspecto que merece especial atención dada su relación con la calidad de los empleos a los que se puede acceder es la existencia o no de contrato, el tipo de contrato (definido o indefinido) y la cotización en algún sistema previsional, porque inciden en la protección social y la estabilidad laboral de las personas. Al respecto se observan

cambios en Chile y otros países desde la década del 80, que muestran relaciones laborales más flexibles y formas de empleo heterogéneas en cuanto a contratos, remuneraciones, jornadas laborales, horarios y lugar de trabajo entre otros, que han ido en desmedro de la protección social a que tienen derecho trabajadoras y trabajadores.²⁰ En este sentido el análisis realizado permite evidenciar que entre 1990 y el 2000 la proporción de asalariados con contrato disminuyó, encontrándose las mujeres en la condición de mayor desventaja, a esto se agregaría otro antecedente: del total de asalariados con contrato, para un 12% es por tiempo definido.²¹

Lo anterior puede ser comprendido de mejor manera a la luz de algunas reflexiones respecto de la globalización en tanto fenómeno social que ha impregnado el devenir de las sociedades, trastocando espacios, visiones e identidades implicando de tal modo nuevas complejidades. Así, García Canclini, resalta las contradicciones que esta noción implica ya que es concebida como expansión de los mercados y de la potencialidad económica de los países al tiempo que disminuye la acción de los estados nacionales, partidos, sindicatos y actores políticos, conllevando el cuestionamiento de "las certezas" de pertenecer a una nación. Otra contradicción estaría representada por el aumento del bienestar derivado de un consumo diversificado y a la vez el aumento de la inestabilidad laboral con

19 MIDEPLAN (2002) OP.cit. Pág.22.

20 MIDEPLAN (2002) Op.cit. Pág.29.

21 MIDEPLAN (2002) Op.cit. Pág.30.

las perturbaciones que supone o el aumento de la corrupción con la pérdida de credibilidad de los partidos políticos, cediendo espacio al influjo de los medios de comunicación y a los tecnócratas. Señala también que la globalización implica limitadas posibilidades de negociación para los sindicatos, de mejores condiciones salariales debido a que la llamada flexibilización del trabajo, flexibiliza y hace inestable la condición laboral en un mundo con “empresas sin rostro, con marca pero sin nombre”. Así, la rigidez del trabajo deriva de su inseguridad demandando el cumplimiento estricto de horarios como de rituales de sometimiento y adhesión a un orden ajeno para el trabajador, que sin embargo éste termina interiorizando ante el temor de perderlo.²²

En relación a la situación previsional en Chile, elemento que ilustra notablemente las condiciones de trabajo, los resultados de la CASEN 2000 evidencian que el 21,9 % de los asalariados varones y el 20,1% de las asalariadas mujeres no cotizan. Y esto aumenta fuertemente en el caso de trabajadoras/as independientes alcanzando al 81,7%.²³

Respecto de la previsión en salud, la CASEN 2000 muestra que casi dos tercios de la población ocupada accede a la atención de salud pública, siendo el porcentaje mayor para las trabajadoras, con un 64,1% y los varones un 59,6% entre los que una cuarta parte lo hace

como indigente. En cuanto a los ingresos, la brecha por razón de género en las remuneraciones desfavorece a las mujeres en todas las categorías ocupacionales y en todos los niveles educacionales, haciéndose la brecha mayor a más años de educación. De otra parte mujeres asalariadas e independientes se concentran en los tramos de ingresos mínimos, siendo mayor la proporción de trabajadoras que de varones que gana menos de dos salarios mínimos.²⁴

La sociedad industrial implicó una normalización y estandarización de la convivencia a partir del modelo de familia pequeña, que reposa en asignaciones estamentales según género para hombres y mujeres, las que justamente se estarían resquebrajando en la continuidad de los procesos de modernización. Las mujeres se incorporan a la educación, al mercado laboral, aumentan los divorcios etc. Esto mueve la relación entre producción y reproducción como a todo lo que aparece vinculado a la “tradicción industrial de la familia pequeña” entre ellos matrimonio, paternidad, sexualidad, amor y otros. La sociedad industrial pensada con las categorías de sociedad del trabajo retribuido chocan con las actuales medidas de racionalización que implican la flexibilidad del lugar y de la jornada de trabajo con lo que socavan el esquema de orden anterior y vuelven difusos los límites entre el trabajo y el no trabajo. Este proceso ayudado por la tecnología

22 García Canclini Néstor (1999) “Globalizarnos o defender la identidad ¿Cómo salir de esta opción?” en *Revista Nueva Sociedad* No 163

23 MIDEPLAN (2002) Op.cit. Pág.31.

24 MIDEPLAN (2002) Op.cit.Pág.37.

logra eliminar premisas jurídicas y sociales anteriores permitiendo que el desempleo masivo sea integrado al sistema de ocupación a través de formas novedosas de “infraocupación plural”.²⁵

Cambios y problemas que enfrentan las familias en América Latina, percibidos por autoridades gubernamentales

La aplicación de una encuesta a los encargados gubernamentales del tema familia en 16 países latinoamericanos da cuenta de la percepción respecto de cambios y problemas que enfrentan las familias en América Latina entre los que se encuentran los siguientes:

- Cambios referidos al papel de la mujer en la familia, ya sea por el aumento de las mujeres jefas de hogar o por su incorporación al mercado laboral: El aumento de la proporción de hogares con jefatura femenina, así como el que la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral, inducen importantes modificaciones valóricas y de comportamiento en el interior de la familia al flexibilizar los patrones y modelos de las relaciones familiares y de género, fortalecer la autonomía de las mujeres y modificar las identidades masculina y femenina.
- Modificaciones de la composición y el tamaño de la familia debido al descenso de la tasa de natalidad y

las migraciones, a la aparición de nuevas formas familiares, al aumento de las familias monoparentales, al paso de las familias extendidas a las nucleares y al incremento de las uniones consensuales, así como de las separaciones y divorcios.

- Los fenómenos relacionados con la dimensión cultural y los procesos de modernización, como los cambios en los sistemas de valores familiares, la desintegración de los vínculos familiares (divorcios y separaciones), el retroceso del predominio de la religión frente a la creciente influencia de los medios de comunicación y la incertidumbre que esto genera.²⁶

Las autoridades de América Latina concuerdan en que los principales problemas que afectan a la familia son, la violencia intrafamiliar, el desempleo y su desintegración. Al respecto en los años noventa uno de los principales logros de los movimientos de mujeres fue el reconocimiento de la violencia intrafamiliar como problema público relevante, lo que propició la creación de mecanismos legales para incorporarlo en la agenda institucional. Así, en la mayoría de los países se ha legislado sobre el tema sin embargo se ha puesto menor énfasis en la prevención de la violencia intrafamiliar que en el castigo a esos delitos.

El desempleo se ha acentuado en la última década y afecta con mayor fuer-

25 Beck, Ulrich (1998) *La sociedad del riesgo* Editorial PAIDÓS, Barcelona Pág. 20

26 Arriagada, Irma (2001) *Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo*. CEPAL/ECLAC Santiago de Chile Pág. 33

za a sectores específicos de la población: mujeres, jóvenes, población más pobre y menos educada, siendo aun más grave porque lo sufren quienes tienen menos recursos sociales y económicos para enfrentarlo. Las autoridades lo identifican como uno de los principales problemas que sufren las familias latino-americanas.

Lo anterior puede explicarse en parte por el progreso técnico que desde épocas remotas ha contribuido a reducir el tiempo de trabajo, generando la incorporación de nuevas tecnologías en el proceso de trabajo cambios en su organización que involucran a trabajadores y sus calificaciones, siendo esto una constante en el sistema capitalista. Ahora bien, en las últimas décadas los cambios tecnológicos y organizacionales provocados por la reconversión productiva, abren una nueva dimensión al problema del empleo y la exclusión porque crece el producto interno bruto y al mismo tiempo aumenta la exclusión. A esto se suman nuevas estrategias empresariales apoyadas en diferentes métodos de gestión y organización del trabajo. La robótica usada en el proceso productivo, contribuye progresivamente al desplazamiento de la actividad físico-manual del obrero como elemento principal del proceso productivo y requisito general del trabajo obrero, orientándose más a labores de control y vigilancia de las máquinas. La producción demanda

por tanto, cada vez menos mano de obra.²⁷

El acceso de las mujeres al mercado laboral ha significado para ellas una sobrecarga de trabajo, ya que las tareas domésticas no han sido redistribuidas. En algunos casos, la consecuencia ha sido la incorporación de las hijas mayores a las labores de la casa y al cuidado de sus hermanos menores. Asimismo, ha dado lugar a un replanteamiento de los roles tradicionales de la mujer, lo que no ha ocurrido con los roles masculinos. Como resultado se generan tensiones provocadas por la coexistencia de dos lógicas, una tradicional, fuertemente sexista y patriarcal, que está siendo cuestionada, con una nueva lógica de democratización y equidad de género, aun incipiente. Puede señalarse que estas tensiones influyen en el aumento de la violencia intrafamiliar, porque no pocos hombres se sienten cuestionados y atacados en un ámbito en el que hasta aquí ejercían y aun ejercen un poder indiscutible, considerando que los nuevos papeles sociales de las mujeres socavan sus identidades masculinas. En tanto las mujeres, especialmente las que trabajan, tienen una menor tolerancia a la violencia.²⁸

Trabajo y Mujer

Todayo,²⁹ subraya la relevancia del trabajo para las personas en aspectos

27 Wehle, Beatriz en "Trabajo, inclusión y exclusión social" en *Revista Nueva Sociedad* 164, Pág.88.

28 Arriagada, Irma (2001) Op. cit. Pág. 33.

29 Todayo, Rosalba (2004) "Ampliar la mirada: Trabajo y reproducción social" en *El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género*, Centro de Estudios de la Mujer Santiago de Chile, Pág.15

como la formación de identidad, la diferenciación entre los sexos, la construcción de los géneros y en la determinación de jerarquías sociales. Sostiene que la forma de organización y la conceptualización del trabajo en una sociedad, permiten caracterizarla y distinguir sus cambios, abarcando también las especiales vinculaciones entre el trabajo productivo y reproductivo. Cabe recordar aquí que la revolución industrial fue el momento histórico en que se produce el cambio fundamental que implicó la separación entre el lugar del trabajo mercantil y el destinado al cuidado del hogar y la familia. Que la distribución del tiempo para realizar las tareas productivas y las del trabajo doméstico reproductivo, fue resuelta por medio de la división sexual del trabajo, que ubica a la mujer en el hogar y al hombre en el espacio laboral. Weber destaca justamente la relevancia de dos elementos determinantes de la evolución de la moderna organización racional del capitalismo europeo, siendo estos la separación de la economía doméstica y la industria y la consiguiente contabilidad racional que a su vez implica la separación jurídica entre el patrimonio industrial y los patrimonios personales.³⁰

Vemos así que el lugar tradicional de la mujer en el hogar, responde de manera fundamental a un largo proceso racional que resulta funcional a las necesidades del proceso de acumulación capitalista.

La modernidad implicó en países como Inglaterra, Francia y Estados Uni-

dos, cambios en los discursos entonces usados acerca de individuos y sociedades. De este modo, los nuevos discursos emergentes enfatizaron la autonomía de los seres humanos y su capacidad y deber de darse a sí mismos reglas de organización de su vida. Nace así un nuevo paradigma histórico basado en la organización racional vinculada a distintos aspectos de la vida, conteniendo la idea de un contrato social. La realización de estos ideales y su cristalización en nuevas prácticas sociales ha estado marcada de complejidad y contradicciones observándose tensiones entre libertad individual y convivencia social, o entre capacidad de acción humana y limitaciones estructurales entre otras.

En las sociedades modernas las convenciones que orientan la convivencia, se logran en un contexto histórico específico, entre actores que acceden de manera desigual a recursos y al poder, implicando tanto protección y certidumbre en las interacciones sociales como limitación de libertades individuales. Si estas convenciones logran estabilizarse y reproducirse por largos períodos tienden a ser "naturalizadas", quedando su carácter de "construido" y "contextual", oculto, para reaparecer cuando estas convenciones dejan de cumplir una función reguladora y emergen nuevas prácticas junto a la necesidad de crear nuevas convenciones.

La creciente incorporación de la mujer al trabajo remunerado implica sin duda cambios en las convenciones sociales tradicionales. Por mucho tiempo, el lugar socialmente asignado para

30 Weber, Max (1998) *Ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Editorial ALBA Libros Madrid, Pág.29

la mujer al interior del hogar fue visto como “natural”, construyéndose incluso indicadores oficiales que consignaban el ejercicio de esta tarea: “dueña de casa”. Concepto que trastoca el sentido mismo de la palabra “dueña” arrebatándole su implicancia de propiedad.

En el siglo XIX las contradicciones entre el discurso de libertad y la exclusión de numerosos grupos de personas se hacía evidente a través del establecimiento de barreras formales como por ejemplo la negación del derecho a voto de las mujeres, a pesar de ser el grupo más numeroso de los excluidos, y de otras menos explícitas que ésta. Ya en el siglo XX se estima que la libertad por fin había derribado barreras, y con diferencias en distintos países se eliminan reglas discriminatorias formales, observándose algunos cambios como el aumento de la movilidad social. Paralelamente visiones críticas señalaban que las instituciones modernas también reprimían la libertad.³¹

Otra perspectiva permite analizar los cambios ocurridos en la sociedad moderna, desde la relación entre producción y reproducción; perspectiva, cuya menor incorporación al análisis de la sociedad moderna se debería en parte a que el ámbito de la vida privada fue “naturalizado”, con lo que la discusión de las normas que gobiernan la interacción en su interior fue impedida. La apertura de esta discusión se realiza con los aportes de académicas y feministas.

Para bien entender si la creciente incorporación de la mujer a la actividad productiva, cuestión que nos indica

cambios en las relaciones internas del actual sistema productivo, es o no es, manifestación de un posible cambio en la posición de la mujer al interior de nuestras sociedades, se hace menester sentar algunas claridades respecto de la reproducción social como concepto fundamental en esta discusión.

Por reproducción social se entiende al proceso dinámico de cambio que permite la perpetuación de los sistemas sociales, y que abarca factores de influencia recíproca, entre los que se cuentan, los económicos, ideológicos, políticos y sociales. Este proceso permite distinguir tres aspectos o niveles:

- La reproducción biológica, que se refiere a la creación y desarrollo físico de los seres humanos.
- La reproducción de la fuerza de trabajo, que incluye el proceso por medio del cual los seres humanos se convierten en trabajadores; mantenimiento cotidiano de los trabajadores y de las generaciones de reemplazo, pero también la asignación de los agentes a posiciones precisas en el proceso productivo. Abarcaría la educación, la transmisión de técnicas de producción, la formación de disciplina laboral y otras, observándose diferencias vinculadas al tipo de sociedad.
- La reproducción social, propiamente tal, que haría referencia a la reproducción de las condiciones que mantienen a un sistema social determinado e implica la transmisión del acceso y el control de

31 Todaro Rosalba y Yáñez Sonia, 2004 Op.cit, Pág. 20.

recursos económicos de una generación a otra, cuestión que también varía en función del tipo de organización social.³²

La reproducción social constituye así una compleja y vasta tarea, que ha incorporado en cada uno de sus aspectos a la mujer, tarea que continúa haciendo de manera principal, y a la que suma su creciente aporte en el ámbito productivo.

Paralelamente a esta creciente incorporación de la mujer al mundo laboral, se desarrolla otro fenómeno tanto en Chile como en la Región latinoamericana y es la igualmente creciente jefatura de hogar femenina.³³

Tradicionalmente las mediciones censales y de las encuestas de hogares han considerado dentro del núcleo conyugal al jefe de hogar como la persona

reconocida como tal por los demás miembros del hogar, con cierta independencia respecto del proceso real de toma de decisiones y de la composición del aporte económico. No se considera la categoría de jefatura compartida. Esta óptica de medición implica un sesgo sexista, ya que habiendo jefe y cónyuge, el primero se considera que es hombre y el segundo mujer, y cuando el jefe de hogar es mujer, se supone que no existe cónyuge hombre.³⁴

Los nuevos discursos

La anterior definición de hogar, revela cambios significativos en los discursos, relacionados con los cambios que se observan en la tarea productiva y sus redefiniciones en función de un modelo económico neoliberal de creciente complejidad e internacionaliza-

32 Todaro y Yáñez (2004) Op.cit Pág. 21.

33 El concepto de hogar incluye el concepto de familia. Así, todas las familias son hogares pero no todos los hogares son familias. El criterio por el cual un hogar es de tipo familiar es la existencia de un núcleo conyugal, es decir, la presencia de relaciones de parentesco conyugal (esposo/a o conviviente) y/o filial (hijos/as) entre todos o algunos de los miembros del hogar, es decir, deben estar relacionados por lazos de sangre, adopción o matrimonio. En términos operacionales, el núcleo conyugal debe ser del jefe de hogar.

De este modo para que un hogar sea considerado "familia" al menos un miembro del hogar debe tener las relaciones de parentesco señaladas respecto del que se declara como jefe del hogar encuestado. Así se considera familia a todo grupo de personas que constituyen un hogar, en el cual al menos uno de sus miembros se relaciona con el jefe de hogar como cónyuge o como pariente.

34 Para evitar el sesgo sexista de la definición de jefe del hogar, algunas sugerencias distinguen jefatura femenina y jefatura masculina de facto o de jure (Gammage, 1998), ligando el concepto de jure al concepto habitual de censos y encuestas y el concepto de facto, el que se determina por el mayor aporte de ingresos de la familia, encontrando interesantes relaciones entre jefatura femenina de hogar de facto y pobreza.

Criterios:

- De jure, hogares con jefatura femenina según lo definen las encuestas, de facto, aporte económico principal al hogar.

Comparando el uso de ambos criterios, se aprecia una mayor invisibilidad de las mujeres en la definición tradicional de jefatura del hogar, puesto que se constata que en todos los países de América Latina, excepto Nicaragua, la magnitud de los hogares cuyo aporte económico principal es realizado por una mujer, es superior a los hogares con jefatura femenina.

do, en que predomina el capital financiero, siendo cada vez más desregulado. Le es propio además, el uso creciente de tecnología de punta, con importantes efectos en la optimización del tiempo, o la eficacia en la tarea productiva, pero que a su vez determina la disminución de la necesidad de mano de obra, con el consiguiente aumento de la cesantía.

Nuestra sociedad ha sido caracterizada como sociedad de mercado implicando que derechos ciudadanos conquistados tras arduas luchas sociales de los trabajadores, hayan sido ahora transformados en mercancías inalcanzables, entre ellos salud, vivienda, educación y seguridad social. Esto provoca que grandes masas de nuestras sociedades latinoamericanas fueran lanzadas a la pobreza y la indigencia. Las redes de solidaridad social fueron demolidas por la fragmentación social desatada por las políticas económicas neoliberales y el individualismo estimulado por nuevos valores desde altas esferas económicas y desde la dirigencia política. A la par son debilitados o barridos del escenario político los actores colectivos y distintas fuerzas sociales que en otras épocas lograron canalizar demandas y aspiraciones de clases y capas populares. De este modo la ciudadanía en este nuevo capitalismo democrático, se vio atrapada entre la exaltación de la soberanía popular y derechos consagrados constitucionalmente, mientras que por otra parte eran despojados por un proceso de “desciudadanización” que implicaba

marginación y exclusión tanto de los beneficios del progreso económico como de la democracia.³⁵ El Estado benefactor desaparece como muestra de un pacto social que en otro momento de nuestras sociedades, cumplió un rol decisivo en la reproducción social. Si al Estado se le disminuyen sus funciones, será cada ciudadano quien deba competir por su pan, su techo, su educación, su salud y su previsión. En este marco las “reformas” neoliberales allanan un camino a la acumulación salvaje del capital, trastrocando incluso el sentido de la palabra reforma. La vida social, los espacios de construcción colectiva son cada vez más amenazados golpeando con particular dureza a los sectores más marginados.

En décadas anteriores, un fenómeno característico de los sectores populares en Chile, fue la incorporación de la mujer a la fuerza laboral especialmente en períodos de escasez de trabajo para el hombre. Este hecho contribuye a la subsistencia del grupo familiar en períodos de crisis pero de otra parte contribuye también a bajar aun más los salarios por el aumento de la oferta de mano de obra que implica la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo. Paralelamente se observaba su retorno a la tarea doméstica, al terminar los ciclos críticos. Lo contrario ocurría con los sectores medios y altos, que en estos casos disminuían su participación en la fuerza laboral, pero se reintegraban al ceder la crisis, lo que también les permitía acceder a mejores remuneracio-

35 Borón, Atilio (2003) *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, Pág.30

nes, posibilidad que perdía la mujer popular.

Estas situaciones resultan explicables desde la definición que ha hecho hasta aquí la sociedad, respecto del hogar como el lugar para la mujer en la sociedad, especialmente para la mujer casada o con hijos. A esto se suma la carga efectiva de trabajo doméstico, especialmente la relacionada con el cuidado de hijos pequeños que presiona a que la mujer no se incorpore a un trabajo remunerado fuera del hogar.³⁶

Primaba en la época aludida lo que antes decíamos, el discurso que definía al hogar como el lugar para la mujer casada o con hijos. Discurso que los cambios neoliberales progresivamente parecen modificar incorporando otros lugares para la mujer, ya no especialmente el hogar. Si bien la independencia económica contribuye, visiblemente a un mejor posicionamiento de la mujer tanto en la familia como en la sociedad, interesa aquí discutir si este acceso creciente a un nuevo espacio, tiene, en el marco del modelo neoliberal una doble cara que en lo cotidiano lleva consigo, especialmente para las mujeres de sectores populares una doble jornada laboral, trabajo fuera y trabajo en casa, accediendo a trabajos mal remunerados que le impiden contratar ayuda para las tareas domésticas. Tareas realizadas fundamentalmente por la mujer o sus hijas, porque la participación de aquella en la fuerza laboral no encuentra aun su correlato en la participación del hombre en la tarea doméstica. Culturalmente,

los roles antes definidos se mantienen coexistiendo con la apertura del campo laboral para las mujeres. Por ello, al interior de la familia, no estamos presenciando aun un cambio de posiciones. ¿Qué pasa en el plano externo?

Los análisis realizados a la encuesta CASEN por el Ministerio de Planificación y Cooperación, muestran brechas de género en la participación laboral que se expresan de la siguiente manera:

- Una creciente participación en el mercado de trabajo de mujeres urbanas y rurales de todos los estratos de ingresos desde 20 a 60 años, mostrando entre ellas heterogeneidad en cuanto al nivel de participación.
- Se corrobora que las mujeres continúan encontrando dificultades para su incorporación a cierto tipo de ocupaciones y para acceder a cargos de decisión aun considerados reducto masculino aunque disminuye la brecha de género por ramas de actividad.
- Los datos analizados hacen evidente además la mayor vulnerabilidad de las mujeres en cuanto a condiciones laborales esenciales como situación contractual, duración de las jornadas y remuneraciones. En este sentido destaca el hecho de que en el trabajo de tipo dependiente tienen menor proporción de contrato que los hombres y que al tenerlo suele ser de carácter temporal o por tiem-

36 Raczynsky Dagmar y Serrano Claudia (1985) " Vivir la pobreza. Testimonios de mujeres" CIEPLAN Santiago de Chile, Pág.53.

po definido, impidiéndoles acceder a los beneficios de la protección social.

- Se muestra también que aun siendo el promedio de horas de trabajo diario una cantidad similar a la de los hombres (8 horas) se observan disparidades por razón de género en las remuneraciones femeninas promedio en todos los niveles educativos, siendo mayor la brecha a mayor educación, como también es superior a la de los varones la concentración de mujeres asalariadas o independientes que reciben menos de dos ingresos mínimos.
- Finalmente es de igual importancia el hecho de que al ser las mujeres las responsables del trabajo doméstico, sus jornadas laborales abarcando lo productivo y lo reproductivo son para muchas de ellas más extensas, lo que determina que dediquen menos tiempo al trabajo productivo, disminuyendo así ingresos, protección laboral y oportunidades de hacer carrera en su trabajo.³⁷

De este modo, las brechas de género en la participación laboral, están mostrando que la diferenciación de género es una contradicción en constante tensión, una forma de desigualdad, que a su vez se articulan y coexisten con otras, subsumidas en las relaciones de clases del sistema capitalista de producción; las relaciones de dominación de clases, que además contienen relaciones de dominación de género, se hacen visibles en las características que

asume en Chile y la Región latinoamericana el trabajo del hombre y de la mujer. ¿Es este sistema ahora definido como neoliberal que en su dinámica de acumulación y autoexpansión del capital requiere incorporar nuevos cambios en la reproducción social a fin de sustentarse lo que abre nuevas rutas para el trabajo de la mujer, o es el creciente posicionamiento de ésta que logra avances en pos de mayor autonomía e igualdad?

Beck, señala que quien hable de familia no puede hacerlo sin a la vez hablar también del trabajo y del dinero, como quien hable de matrimonio, debe hacerlo a la vez de educación, trabajo de movilidad y del reparto de la desigualdad. Se pregunta si esta dimensión, la desigualdad, en verdad se ha puesto en movimiento y observa que al respecto en Alemania, existiendo cambios históricos en ámbitos como la sexualidad, el derecho y la educación, se contraponen con ciertas constantes tanto en el comportamiento como en las situaciones de hombres y mujeres especialmente en el mercado laboral y en las seguridades sociales. Así el avance en igualdad permite ver con mayor claridad que siguen existiendo y agudizándose desigualdades. Se trataría de la convivencia de una nueva consciencia y viejas situaciones en que las mujeres jóvenes con mayor acceso a la educación y consciencia de su situación tienen expectativas de mayor igualdad y compañerismo en la familia y el trabajo, que sin embargo chocan con el desarrollo del mercado laboral y del comportamiento de los

37 MIDEPLAN (2002) Op.cit.

hombres, quienes no logran transformar en hechos su “retórica de igualdad”. En tal sentido visualiza una consciencia que se ha adelantado a las relaciones, viendo poco probable que “se pueda retrasar los relojes de la consciencia.”³⁸

La desprotección laboral y social a partir de los cambios en la regulación laboral de las décadas recientes y la organización del trabajo, dificultan la aplicación de normativas generales, limitando además la acción colectiva para enfrentar las tensiones que esto conlleva. A lo anterior se sumaría la incertidumbre frente al trabajo que a su vez genera el temor a ser prescindibles.³⁹

Conclusiones

La situación global de Latinoamérica y de Chile en particular, muestra tendencias comunes que repercuten especial pero también diferenciadamente en la mujer como sujeto social, dependiendo de su posición en la estructura social.

Aunque la modernización conlleva la separación de roles del hombre y la mujer, situando al hombre como proveedor del hogar y dejando a la mujer a cargo de la tarea reproductiva en el hogar, la incorporación de ésta no es figura nueva en el mundo laboral, observándose la coexistencia de roles tradicionales con otros cumplidos en el trabajo y también en el espacio público, cuestión que demanda mayores tareas de visibilización.

La creciente incorporación de la mujer al mercado laboral, se realiza en el marco de un sistema económico neoliberal, que ha implicado también una creciente precarización laboral, siendo mercantilizados antiguos derechos como salud, vivienda, educación y seguridad social.

Las relaciones sociales no han quedado fuera de esta precarización, producida por la creciente atomización social y el imperio del individualismo y la competencia. La violencia intrafamiliar crece, experimentándose más bien un retroceso social, miseria y dificultades en la reproducción de la vida en comunidad.

El miedo a la cesantía, a convertirse en prescindible es así hoy peor que antes, dependiendo la situación de los trabajadores, del mercado, ante un Estado que además se retira; se rompen los tejidos sociales mientras competencia e individualismo se imponen en coherencia con el modelo neoliberal; trabajadores y trabajadoras son individualizados con su propio trabajo, sumando a la pobreza nuevas soledades.

El tiempo de trabajo, ha dejado de tener límites, los horarios son variables en función del mercado, siendo el trabajo cada vez menos un derecho para ser cada vez más un privilegio.

Un régimen económico con estas características no se construye sin la complicidad de poderes políticos y de una legalidad escrita y controlada frágilmente en la práctica; es parte de la lógi-

38 Beck, Ulrich (1998) *La sociedad del riesgo* Editorial PAIDÓS Barcelona Pág. 132.

39 Bauman, Zygmunt (2001) *En busca de la política*. Fondo de Cultura Económica Buenos Aires Pág.181.

ca capitalista, la separación entre dirigentes y dirigidos.

En este contexto es posible plantear al menos lo siguiente:

Del trabajo que realiza la mayoría de las mujeres en la actualidad no se hace posible esperar compensación económica justa, ni autonomía suficiente ni cambios relevantes de su posición en la sociedad; para muchas esta doble explotación es la reproducción de una renovada dominación, que ante el retiro creciente del Estado y de su función en el proceso de reproducción social, delega silenciosamente en la mujer al menos parte de los costos que esto implica, incorporándola crecientemente al trabajo pero en condiciones de precarización.

Sin embargo la desigualdad de género puede ser oportunidad en pos del cambio de posición de la mujer en la sociedad, si va unida al reconocimiento de esta desigualdad como componente de una desigualdad mayor, la de clases, elemento constitutivo esencial del capitalismo. Distinguir esto resulta central para potenciar cambios que no dejarán de ser secundarios si no se plantean en función de cambios fundamentales de la sociedad en la perspectiva de modificar la desigualdad estructural y constituyente del capitalismo, es decir la propiedad privada de los medios de producción versus fuerza de trabajo.

Bibliografía

- Arriagada, Irma
2001 *Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo*. CEPAL/ECLAC Santiago de Chile
- Bauman, Zygmunt
2001 *En busca de la política*. Fondo de Cultura Económica Buenos Aires
- Beck, Ulrich
1998 *La sociedad del riesgo* Editorial Paidós, Barcelona
- Bonder, Gloria
1999 "Género y subjetividad: avatares de una relación no evidente". En
- Montecinos, Sonia y Obach Alexandra
1999 *Género y Epistemología*. LOM, Santiago de Chile
- Borón, Atilio
2003 *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires
- MIDEPLAN
2002 *La situación de la mujer y las brechas de género: Análisis de la información de la encuesta CASEN 1990 – 2000*.
- Montecinos Sonia
1996 "Identidades de género en América Latina: mestizajes, sacrificios y simultaneidades" en *Persona y Sociedad* Volumen X No1 Ilades Santiago de Chile Pág. 163.
- Olivia Schreiner
1914 *La mujer y el Trabajo*, Montaner y Simón Editores, Barcelona, España
- Raczynsky Dagmar y Serrano Claudia
1985 *Vivir la pobreza, testimonio de mujeres*. Cieplan, Santiago de Chile
- Salazar, Gabriel
2002 *Historia contemporánea de Chile IV. Hombria y feminidad* editorial LOM Santiago de Chile
- Schkolnik, Mariana - Responsable
2003 *El trabajo y la protección social en Chile 2000-2002*. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Santiago de Chile
- Tarres, María Luisa, en Montecino, Sonia y Obach Alexandra
1999 *Género y Epistemología* LOM Santiago de Chile
- Todaro, Rosalba
2004 "Ampliar la mirada: Trabajo y reproducción social" en *El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género*, Centro de Estudios de la Mujer Santiago de Chile
- Vilas Carlos
1996 "Estado, sociedad y democracia en América Latina: Notas sobre la problemá-

tica contemporánea" en Amin Samir y González Pablo *La nueva organización capitalista mundial vista desde el Sur*. Editorial Anthropos Barcelona España

Wehle, Beatriz

"Trabajo, inclusión y exclusión social" en *Revista Nueva Sociedad* 164

Weber, Max

1998 *Ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Editorial Alba Libros Madrid

RESEÑAS

VEINTIOCHO DE MAYO DE 1944: UNA DEMOCRACIA FALLIDA

Patricio Moncayo

FLACSO/Abya-Yala, Quito, 2009, 141 pp.

Julio Echeverría

No podía existir coyuntura política más propicia para el apareamiento del libro de Patricio Moncayo. Resalta el subtítulo del libro: *una democracia fallida*. Su proyección rebasa en mucho la delimitación temporal referida al movimiento insurreccional que abatió al régimen de Arroyo del Río y que instauró lo que después será conocida como *la gloriosa*. Después de medio siglo de ese acontecimiento histórico el Ecuador transita por otro proceso que también se auto-denomina como revolucionario. ¿Qué similitudes o diferencias es posible establecer entre estos dos acontecimientos históricos? ¿Qué continuidades o recurrencias podemos detectar entre ambos procesos? El autor parecería tener en mente esta comparación si bien no realiza un ejercicio explícito de esta naturaleza.

El recurso al análisis de la historia, es particularmente relevante en cualquier ejercicio de comparación. El libro nos permite repasar, desde una óptica renovada en el análisis político, la his-

toria de la política ecuatoriana; hacia delante nos revela claves interpretativas de enorme actualidad.

La llamada revolución de 1944 acontece en un momento de desgaste institucional y se presenta como punto de inflexión o crisis del liberalismo tradicional y como posible puerta de entrada hacia una nueva conformación del sistema político, en esa época esa nueva configuración se movía en la dirección de una revolución socialista; al menos así lo vivieron muchos de los actores directamente involucrados en el proceso. Una revolución fallida desde la perspectiva de esa posible deriva socialista.

La figura del líder populista Velasco Ibarra, aparece como protagonista de esta operación fallida; es quien canaliza las fuerzas de la insurrección y es también quien ahoga las proyecciones de transformación que impulsaban los actores emergentes, expresión de las fuerzas de la izquierda ecuatoriana, las cuales ensayaban, seguramente por primera vez, ya en la arena política, la rea-

lización de sus postulados político programáticos.

La figura de Velasco Ibarra aparece como condensación de esta transición sin desenlace, y deja planteado desde entonces algo que caracterizará a la política ecuatoriana; la recurrencia de intentos fallidos de transformación y de institucionalización; ambas lógicas, (la de la transformación y la de la institucionalización) desde entonces, no logran encontrarse: la revolución se agota en la insurrección y en la canalización de fuerzas que luego se disipan o se descomponen; la institucionalización no traduce la tensión de emancipación propia de todo evento revolucionario en estructuras estables que definen nuevas lógicas para el desarrollo político.

Desde la revolución fallida de 1944 la historia de este desencuentro parece repetirse *ad infinitum* en el Ecuador, acompañada por la recurrencia del fenómeno populista.

El populismo mismo podría alcanzar una definición que lo acerca a esta condición de promesa de emancipación coartada o escamoteada, en la cual las masas populares se emplean a fondo y de la misma salen desconfiguradas y fragmentadas mas aún que cuando iniciaron o promovieron la operación revolucionaria.

Moncayo apunta en esta dirección cuando plantea en dos partes de su libro esta función de mediación neutralizante que es propia del populismo y que se expresa claramente en la figura de Velasco Ibarra: en el momento insurreccional o ascendente, Velasco expresa una tensión emancipadora y de demo-

cratización que lo acerca al liberalismo radical, su reivindicación de la libertad de sufragio de clara proyección democratizadora e incluyente, convive con su concepción elitista y personalista de la democracia; ésta se encarna en la figura del líder carismático; el proceduralismo de la defensa de la institucionalidad y de la institucionalización convive con la apelación simbólica a las características demiúrgicas del líder personalista.

El mismo desenlace del proceso ratifica esta caracterización. Velasco lidera el movimiento insurreccional que abate al régimen de Arroyo del Río, es aclamado y colocado en el poder por el movimiento social, pero lejos de perennizarse en el poder convoca a una Asamblea Constituyente; respeta su funcionamiento, no la interfiere ni la dirige, acata su pronunciamiento pero luego de que ésta intenta implementarse, la desconoce e instaura un golpe de estado que la anula.

Liberalismo elitista de carácter excluyente frente a los de abajo, a los cuales no se los reconoce sino como masa que debe ser salvada gracias a la operación del líder carismático. Los procedimientos de la democracia representativa que deberían consolidarse para perfeccionar la participación deliberativa de las masas, son sustituidos por la construcción simbólica que provoca la adhesión emocional y la empatía con el líder que los convoca.

Esta construcción de sentido que anima al velasquismo es la misma que cautiva a la izquierda. También la izquierda desconfía de la democracia representativa a la cual la ve como puro

procedimentalismo, que coarta y ahoga los verdaderos contenidos de la transformación social. También ella apuesta por la movilización de las masas y al desconfiar de la democracia procedimental, al no saber controlarla ni gobernarla, huye de ella. Al hacerlo, cae presa de la política de la pura adhesión emocional que solo puede ser sintetizada por el líder. La política se reduce a movilización permanente y sujeción al líder, cuando éste cae se derrumba el proceso y acontece la restauración.

Moncayo plantea esta relación con mucha claridad:

“...el acercamiento entre Velasco y la izquierda no fue programático ni ideológico, sino ‘instrumental’, del un lado y del otro. Velasco necesitaba de la colaboración de la izquierda, casi como fuerza de choque, y ésta requería del aval de Velasco, dado su ascendiente en las masas, influencia de la que los partidos de izquierda carecían” (p. 29).

Una contradicción que si bien acompañaba la real politik del proceso tiene sus derivaciones de las mismas construcciones discursivas de los actores. Moncayo apunta a inferir cuales son los conceptos o modelos de democracia que animan las posturas políticas de los actores enfrentados. Estos enfrentamientos no solo se explican en un juego de fuerzas como acumulación de magnitudes de poder; el enfrentamiento es entre concepciones de democracia, y éstas no solo se caracterizan por prefigurar horizontes utópicos que se traducen en programas, sino también por su efectiva capacidad de conexión con los procesos reales en los cuales

estos modelos se aplican o estas concepciones se formulan.

El texto de Moncayo permite inferir que en la figura de Velasco convive una doble construcción discursiva. Es seguramente esta capacidad de conjugar construcciones semánticas que en la realidad aparecen enfrentadas lo que caracteriza a la fuerza política del discurso populista. Como sostiene Moncayo, una concepción “...liberal y elitista de la democracia...(por un lado)... y una concepción caudillista y cesarista por otro...” (p.75). “los liberales son partidarios de un gobierno representativo; los populistas de un gobierno unipersonal” mas adelante, “...la concepción ‘cesarista’ de democracia borra, entonces, la diferencia entre gobernantes y gobernados, mientras que la concepción liberal, la mantiene”... (p 76).

Velasco intenta mantener este andarivel semántico con lo cual podía conservar la unidad del frente de fuerzas sociales que lo apoyaba; la gama de fuerzas y de actores era plural. El mismo Velasco en su mensaje del 10 de Agosto de 1944 -citado por Moncayo- sostuvo que “la revolución del 28 de mayo contó con el sacrificio de rojos y azules, de izquierdistas y derechistas, de agricultores y comunistas, de religiosos y militares.” (p.77).

Moncayo identifica los puntos de enfrentamiento entre las posturas de izquierda y las del líder populista. El discurso de la izquierda establece una tajante distinción entre la democracia por procedimientos y la democracia por sus contenidos. Esta distinción no resuelta parecería ser la clave interpretativa central que está en el desenlace

restaurador al que se verá abocado el proceso político de 1944.

La democracia directa aparece como alternativa a la democracia de los procedimientos que se resuelve en la institucionalidad de la separación de poderes. Para la izquierda la libertad de sufragio y en general de los derechos solamente puede ser viable si ésta se da entre iguales; era pues necesario ir hacia los contenidos de la democracia. La Constitución por tanto debía expresar de manera directa los intereses de los de abajo, de aquellos excluidos. Esta connotación abrirá las puertas para la representación funcional que ya se había institucionalizado en la Constitución de 1929. De esta manera coexistía una representación abstracta con una concreta, hecha de representaciones corporativas en las cuales estaban presentes de manera directa los sectores y las clases excluidas.

La Constitución de 1945 emerge como una Constitución de avanzada y en efecto así lo es si se la aprecia desde la perspectiva del desarrollo del Constitucionalismo. Allí no solamente se avanza en dirección al reconocimiento de los llamados derechos sociales, sino que se prefiguran importantes instituciones de garantía de esos derechos, como el Tribunal de Garantías Constitucionales y se dota a la Administración pública de mejores prestaciones de organización y planificación.

Será justamente esta caracterización la que se constituirá en el blanco de las acusaciones de Velasco a la Constitución de 1945; Moncayo las resalta: "...el núcleo de los cuestionamientos de Velasco al proyecto de Constitución ata-

ña a los 'frenos, trabas, amenazas, interferencias, descentralizaciones' con las que según él se estaría destruyendo al poder ejecutivo". (p.110)

Dos conceptos de democracia directa que en un momento se unieron, el de Velasco para quien las instituciones de mediación justamente representativas, impedían su relación directa y sin mediaciones con las masas, y la visión corporativa de la democracia directa, con la cual se comprometía la izquierda y a la cual le dotaba de instituciones garantistas.

Una condición que en un momento, el de la insurrección, apareció virtuosa pero que en el segundo momento, en el de la institucionalización, se demostró no viable y en la cual primó la democracia directa plebiscitaria del líder carismático.

El texto de Patricio Moncayo deja abierta, al menos desde mi lectura, algo que a más de medio siglo de desarrollo constitucional presenta la actual coyuntura histórico constitucional, y tiene que ver con el papel de la representación política.

También en la Constitución del 2008 la representación política está disminuida frente al hiperpresidencialismo y a las nuevas instituciones garantistas como la Función de transparencia y control y la Corte Constitucional. También estas funciones corren el riesgo de conformarse como formas de democracia directa corporativa y de convivir con la otra forma de democracia directa, la plebiscitaria del líder carismático.

Es esa amalgama de posturas semánticas las que no lograron ser canalizadas por los actores del proceso en la revolu-

ción fallida de 1944, ni por Velasco, quien optará por la salida cesarista y unipersonal al desconocer a la Constitución aprobada por la Asamblea, ni la izquierda al desconocer que la institucionalidad y el procedimentalismo institucional, es su mejor arma para profundizar la deliberación democrática y detener a su verdadero contradictor, el populismo unipersonal y autoritario.

¿Será que la democracia ecuatoriana prefiere repetir la historia de fracasos en este enlace entre emancipación e institucionalización? O, ¿será que es posible pensar en rescatar también para la izquierda la importancia de la representación como único mecanismo y posibilidad de depurar la política y profundizar la democracia? Este libro nos deja abierta esta inquietud.