

Ciudades en transformación

Disputas por el espacio, apropiación
de la ciudad y prácticas de ciudadanía

Patricia Urquieta C.

Coordinadora



Ciudades en transformación

Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad
y prácticas de ciudadanía

Ciudades en transformación

Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad
y prácticas de ciudadanía

Coordinadora
Patricia Urquieta C.



El Postgrado en Ciencias del Desarrollo es el primer postgrado en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) especializado en estudios del desarrollo. Por su carácter multidisciplinario depende del Vicerrectorado de la UMSA. Tiene como misión formar recursos humanos para el desarrollo y contribuir a través de la investigación y la interacción social al debate académico e intelectual en Bolivia y América Latina, en el marco del rigor profesional y el pluralismo teórico y político, al amparo de los compromisos democráticos, populares y emancipatorios de la universidad pública boliviana.

CIUDADES EN TRANSFORMACIÓN

Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía

Comité editorial

Cecilia Salazar
Fernanda Wanderley
Heidi Mendoza
Ivonne Farah
Jean Claude Bolay
Patricia Urquieta
Pedro Susz

Esta publicación ha sido posible gracias a la cooperación de:

Gobierno Autónomo Municipal de La Paz

NCCR / EPFL

OXFAM

Foto portada: “Entre dos ciudades” de Israel Cuentas

Fotos portadillas: Renzo Borja, Víctor Hugo Villarreal, Gabriel Reyes,

Pamela Zambrano (integrantes de Colectivo Pendiente 45) y Miguel Angel Burgoa

© CIDES-UMSA, 2011

Primera edición: agosto de 2011

ISBN:

Depósito legal: 4-1-1749-11

Producción

Plural editores

Av. Ecuador 2337 esq. Calle Rosendo Gutiérrez

Teléfono: 2411018 / Casilla 5097 / La Paz

e-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

Impreso en Bolivia

Índice

Presentación	9
Prólogo	11
Introducción	
<i>Patricia Urquieta C.</i>	13

I

Desborde y emergencias urbanas contemporáneas: retos y respuestas

Urbanización, medio ambiente y sociedad	
<i>Jean-Claude Bolay (Suiza)</i>	
<i>Varinia Taboada (Bolivia/Francia)</i>	31
La ciudad construida y las nuevas formas de producción del espacio urbano	
<i>Emilio Dubau (México)</i>	55
El nuevo rostro urbano de Bolivia	
<i>Escarlet Torrico Foronda (Bolivia)</i>	61
Estado de las metrópolis. Metrópolis sin Estado	
<i>Carlos Blanco Cazas (Bolivia)</i>	73
Gestión de políticas de saneamiento ambiental en asentamientos humanos en Costa Rica	
<i>Horacio Alejandro Chamizo García (Costa Rica)</i>	85
Vulnerabilidad urbana y producción informal de la ciudad en Tegucigalpa	
<i>Mario René Baide Muñoz (Honduras)</i>	99
Desastres naturales: construyendo y re-construyendo resiliencias	
<i>Luis Salamanca (Bolivia)</i>	111
¿Construyendo territorialidades urbanas <i>insurgentes</i> o espacios de integración subordinada? Una exploración en el caso de Lima Sur	
<i>Luis Montoya Canchis (Perú)</i>	135

Ciudad afuera, mercado al centro, vivienda adentro <i>Jaime Erazo Espinoza (Ecuador)</i> <i>Oscar Raúl Ospina (Colombia)</i>	145
--	-----

II

Gestión de la ciudad, políticas urbanas y planeamiento territorial

Cultura ciudadana: Espacio público, educación y participación ciudadana <i>Heidi Jane Mendoza Barrau (Bolivia)</i>	161
Género e inclusión de la diversidad en la planeación territorial <i>Marisol Dalmazzo Peillard (Colombia)</i>	173
La gobernabilidad urbana: pueblos originarios y comunidad política en la Ciudad de México <i>Lucía Álvarez Enríquez (México)</i>	193
Políticas públicas, fragmentación y segregación en la ciudad de General San Martín, Mendoza <i>Berta M. E. Fernández (Argentina)</i>	203
Un espacio público, polisémico y estratégico pensando en los territorios del siglo XXI El Parque Metropolitano Sur, en el departamento de Maipú, Mendoza, Argentina <i>Ana Amelia Álvarez Mancini (Argentina)</i>	215
Herramientas para evaluar el impacto espacial generado por el comercio y los servicios al por menor en el municipio Cercado de Cochabamba <i>Claudia Gicela Maldonado Godoy (Bolivia)</i>	225

III

Hábitat popular, vivienda, radicación y erradicación: disputas por el espacio

Discurso y práctica discursiva sobre mejoramiento habitacional y participación social <i>Graciela Landaeta (Bolivia)</i>	239
Análisis sociocultural y ambiental de la construcción masiva de complejos habitacionales en Xochitepec, Morelos <i>Beatriz Eugenia Soto-Enciso et al. (México)</i>	259
De la génesis urbana a formas socio-territoriales de apropiación del habitar <i>Ana Núñez (Argentina)</i>	277
De luchas y leyes: la experiencia de la Mesa por la Urbanización y Radicación de la Villa 31-31 bis y su relación con el Estado <i>Pablo Vitale (Argentina)</i> <i>Julia Ramos (Argentina)</i>	295

Notas sobre la política de radicación de villas en la Ciudad de Buenos Aires y su propuesta de relocalización <i>in situ</i> . Un estudio de caso: Villa del Bajo Flores <i>Natalia Jauri (Argentina)</i>	315
--	-----

IV

Ciudadanías urbanas: prácticas económicas y políticas

Alcances y desafíos de la economía popular urbana. Reflexiones a partir de análisis sectoriales y casos de estudio de la Región Metropolitana de Buenos Aires <i>Ruth Muñoz (Argentina)</i>	337
--	-----

Ciudadanía y economía en ciudades “en construcción” del Sur El caso de la ciudad de El Alto (Bolivia) <i>Isabelle Hillenkamp (Suiza)</i>	357
--	-----

Lo público urbano: diferencia y desigualdad. Reflexiones sobre la Ciudad de México <i>Patricia Ramírez Kuri (México)</i>	373
---	-----

V

Producción social y cultural del espacio urbano

Espacio urbano multicultural en territorio de comunidades originarias <i>Moisés Benjamín Cruz-Aguilar et al. (México)</i>	389
--	-----

Espacio e identidad. Nuevas reconfiguraciones en la región norte de la Ciudad de México (Chiconautla-Tizayuca) <i>Angélica Galicia Gordillo (México)</i>	401
---	-----

Desarrollo turístico sustentable autogestivo de comunidades originarias en el municipio de Aquila, Michoacán, México <i>Andrea Sabina Alvarado-Brumm et al. (México)</i>	413
---	-----

VI

Identidad, residencialidad y apropiación de la ciudad

La residencialidad en los barrios céntricos de la Ciudad de México <i>Anavel Monterrubio (México)</i>	425
--	-----

Hacer la ciudad, una práctica de resistencia cotidiana latinoamericana <i>Fabiola Camacho Navarrete (México)</i>	441
---	-----

Apuntes sobre semiología urbana y conformación de identidades en el espacio cochabambino <i>Rocío Zabaleta M. (Bolivia)</i>	453
--	-----

De noche en la ciudad. Estudios de la noche, el caso caleño <i>Andrés Felipe Castañeda Morales (Colombia)</i>	465
--	-----

Presentación

En los últimos once años el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz viene gestionando la transformación y modernización de la ciudad a través de la ejecución de grandes, medianos y pequeños planes, programas y proyectos urbanos, orientados cada vez con mayor decisión al desarrollo humano integral de los habitantes del municipio. En este proceso se ha establecido claramente la estrecha relación que existe entre desarrollo local y calidad de vida, dado que el Gobierno Municipal es la instancia de poder más cercana al ciudadano y al cual, por ello mismo, este último dirige sus demandas cotidianas para la atención de sus necesidades esenciales.

Una búsqueda constante para el diseño y la ejecución de las acciones de la actual gestión municipal es la adecuada comprensión de nuestro territorio como un lugar de oportunidades equitativas e inclusivas de trabajo, mercado, estudio, vida y para todo aquel que lo habita con su propio bagaje cultural y su visión, igualmente propia, del futuro deseado.

Desde el lugar privilegiado que nos ofrece la oportunidad de ser gestores de la dinámica urbana, consolidamos políticas públicas, atendemos la amplia demanda de obras y proyectos, promovemos un sentido de convivencia fundado en el respeto al espacio público y a los demás, con un sentido de pertenencia y corresponsabilidad participativa. Todo ello en el entendido del carácter del espacio urbano no tanto como un ámbito geográfico, sino más bien como el lugar del intercambio simbólico que articula la convivencia desde el respeto a la pluralidad y a la diversidad.

Desde luego, la formulación de las políticas idóneas para la mejor gestión de todas esas dimensiones del desarrollo urbano requiere de los aportes de estudios e investigaciones producidas por las instituciones, así como por los especialistas, y su aporte básico a un necesario e incesante debate sobre las formas de hacer gestión, es decir, sobre las políticas públicas que nos toca gestionar.

Por eso, La Paz –ciudad de retos singulares– desafía a los gestores tanto como a los investigadores y académicos a un esfuerzo compartido. La alianza estratégica entre la Unidad de Estudios Urbanos del Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA) y la Dirección de Cultura Ciudadana del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz ha mostrado que es posible aunar esfuerzos de manera fructífera. El Seminario Internacional “Ciudades en Transformación: Modos de vida y territorialidades” viene a ser, en ese sentido, el inicio de un largo camino que la Universidad y el Gobierno Municipal están llamados a recorrer juntos, por eso estas acciones de interacción e interrelación se traducen en el nacimiento de un Instituto de la Ciudad, donde la gestión y la academia se unen para promover reflexión, propuesta y acciones positivas para La Paz.

El presente texto, que refleja los aportes que se presentaron al seminario mencionado, es un indicio contundente de que el recorrido será altamente auspicioso.

La Paz, julio de 2011

Luis Revilla Herrero
Alcalde Municipal de La Paz

Prólogo

Desde el año 2007, el Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA) lleva adelante una Unidad de Estudios Urbanos con el objetivo de realizar estudios e investigaciones sobre los diversos fenómenos urbanos; articular y sistematizar conocimientos, experiencias reflexivas, como también intervenciones innovadoras; desarrollar vínculos con investigadores e instituciones que trabajan sobre los fenómenos sociales y culturales en el espacio urbano, profundizando el intercambio, debate y colaboración entre estudiosos y profesionales del área; y promover su difusión mediante publicaciones y espacios de encuentros, debates y discusión alrededor de los procesos urbanos.

En el marco de un acuerdo de cooperación académica con el Laboratorio de Sociología Urbana de la Escuela Politécnica Federal de Lausanne (LaSUR-EPFL), Suiza, e –inicialmente– dentro del Polo de Competencias para la Investigación Norte-Sur (NCCR N-S), se realizaron dos seminarios internacionales para debatir las grandes temáticas urbanas desde una perspectiva inter y multidisciplinaria. El primero, llevado a cabo en 2008, dio lugar a la primera publicación de la Unidad denominada *Estudios Urbanos: en la encrucijada de la interdisciplinariedad*, que fue coordinada por Fernanda Wanderley.

El segundo seminario, denominado “Ciudades en transformación: Modos de vida y territorialidades”, realizado en La Paz en junio de 2010 y que contó además con el auspicio del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP), puso de manifiesto la gran complejidad y multi-dimensionalidad de los aspectos y fenómenos que hacen a la cuestión espacial urbana en América Latina y en Bolivia.

Con base en ambos seminarios y en otras fuentes de información recientes, podemos formular diversas afirmaciones. Vale la pena empezar señalando que vivimos un proceso de constante crecimiento de la población sobre todo en los países del llamado Sur del planeta, y que este crecimiento se evidencia en mayores tasas, principalmente, en los espacios urbanos. Este fenómeno atraviesa las numerosas ponencias presentadas que mostraron la clara convicción de que los espacios urbanos y las ciudades son actualmente y seguirán siendo los territorios y estructuras donde se condensa la gran complejidad de la vida social y heterogeneidad de relaciones, dimensiones y prácticas que la configuran, bajo los parámetros contradictorios del capitalismo y las tensiones emergentes de procesos de novedosos cambios políticos.

También mostraron que es necesario abordar la diversidad de tramas de relaciones tanto sociales, económicas, políticas y subjetivas como de carácter tecnológico, territorial, geográfico, reglamentario, de propiedad, medioambiental, temporal, político, estético, etc., como factores que

concurrer en la configuración de lo urbano y de la propia ciudad, trasluciendo perspectivas disciplinarias y multidisciplinarias, diversidad de paradigmas, enfoques teóricos, metodológicos y de objetos de estudio. A la vez, que estas dinámicas también están atravesadas por las relaciones entre clases, colectividades étnico culturales, generacionales y de género; por el movimiento de la población, de las familias, de los emprendimientos económicos y procesos estatales, así como por circuitos espaciales rural urbanos que, en conjunto, atañen a la diversidad de actores y factores que condicionan las prácticas políticas, económicas, sociales y otras, incidiendo en la construcción del espacio y de la ciudad; y, particularmente en el caso boliviano, en significativas interpenetraciones rural urbanas que desafían la conceptualización y dinámica de esas relaciones.

Bajo los signos de la globalización, estas dinámicas también tienden a la creciente multiculturalidad con la aceleración de los desplazamientos o movimientos migratorios de la población entre países y continentes que inciden también en los modos de vida urbanos y los procesos que los condicionan, en el marco de tendencias hacia una cada vez mayor descentralización y autonomización de la gestión urbana.

Por otro lado, las construcciones de ciudadanías urbanas diferenciadas –en algunos casos fundadas en derechos y regulaciones legales, y en otros constituidas solo gracias a la acción sobre sí mismas– están dando lugar a diferentes identidades y tipos de fronteras materiales y/o simbólicas entre sujetos, a nuevas formas de la violencia e inseguridad, a riesgos y a diversos desbalances entre vida cotidiana y medio ambiente, a segregación espacial, estructuras socioeconómicas y culturales excluyentes, a distribución asimétrica de equipamientos e infraestructuras urbanas, etc. Todo ello pone al debate a las propias políticas urbanas, las modalidades de gobierno y gestión de los espacios urbanos, incluyendo la participación ciudadana y las articulaciones entre gobierno y academia.

Precisamente, para aportar a que las instituciones, los actores responsables del gobierno y de la gestión de estos espacios, los especialistas y estudiosos, y la ciudadanía en general cuenten con informaciones, conocimientos e interpretaciones más precisas sobre la complejidad y pluralidad de dimensiones de la vida social, cultural, económica, política y medioambiental en las ciudades, y de los procesos de construcción del espacio y la cuestión urbana, presentamos esta nueva publicación, fruto del debate ocurrido en el segundo seminario internacional sobre estudios urbanos.

Estudiar y conocer la ciudad es un desafío colectivo: de las universidades, sus estudiantes y docentes, de los estudiosos de las ciudades, de los constructores cotidianos formales e informales de la ciudad, y de quienes tienen la responsabilidad de su gestión y gobierno. Por ello, con esta nueva publicación –que cuenta con el apoyo financiero del NCCR N-S, de OXFAM y del GAMLP– esperamos continuar aunando lazos para reflexionar y construir conocimientos y argumentos robustos para sostener intervenciones y políticas acordes al alcance de los actuales desafíos y que aseguren el ejercicio del derecho a la ciudad.

La Paz, julio de 2011

Ivonne Farah H.
Directora de CIDES-UMSA

Introducción

La idea clásica de la ciudad demarcada en sus límites y distinguible del ámbito rural no parece representar la realidad urbana actual, como no es fácil ver hoy en las ciudades el reflejo de ese espacio para el desarrollo ideal de la comunidad con que fue imaginada y proyectada en sus albores. Por otro lado, el paisaje, la morfología urbana constituida por la concentración de población y de actividades no agrícolas que se utilizó para caracterizar las ciudades tampoco es un referente cabal frente a la diversidad de formaciones que tienen hoy las urbes.

Si bien la definición teórica de lo urbano, partiendo de su contraposición a lo rural, se desarrolló tradicionalmente buscando establecer sus rasgos esenciales, entre éstos los criterios de densidad y tamaño los más ampliamente utilizados, los aportes de la perspectiva sociológica llegaron muy pronto planteando la importancia de incluir también entre estos rasgos el modo de vida y las características sociales de la ciudad.

Así, la dimensión física alrededor de la morfología del núcleo urbano y la idea predominante de distinguir la ciudad por su actividad económica no agrícola dio un importante giro con la inclusión de la dimensión espiritual que Simmel planteó en 1903, tratando de comprender las relaciones humanas al interior de la gran ciudad. Partiendo del marco de referencia de la vida colectiva en el ámbito rural, Simmel observó que la ciudad exigía un ritmo

que intensificaba la vida nerviosa y que esto llevaba a un proceso de individualización de los rasgos de la personalidad debido a la división del trabajo y a la actividad parcelada, pero estableció también que era función de las grandes ciudades unificar las dimensiones personal e impersonal del espíritu humano, la conciliación entre los aspectos objetivos y subjetivos de la existencia (Capel).

Esta psicología urbana, como fue denominada luego la perspectiva de Simmel, dio lugar a que Wirth sumara a los criterios de densidad y tamaño el de heterogeneidad para definir la ciudad. A pesar de las críticas que se le formularon, este aporte tuvo gran influencia y dio lugar al desarrollo de categorías sociológicas ampliamente difundidas alrededor de la interacción social y de los procesos de movilidad y ascenso social.

Por su parte, el proceso de industrialización y el desarrollo de los medios de comunicación también derivaron en profundos cambios en las características que definían nítidamente en su dimensión física a las ciudades (Martín Ramos). Así, igualmente consideradas insuficientes la cultura urbana y la heterogeneidad social para definir la vida urbana, se puso luego el énfasis en la intensidad de las relaciones al interior del espacio urbano; de acuerdo a Meier (citado por Capel), quien desarrolló sus ideas en la década de los 60, la especificidad de la vida urbana estaba determinada por la capacidad del intercambio

de mercancías y de información. A esto, la sociología francesa aportó con las ideas de Jean Remy quien sostuvo que en este intercambio febril además había elección e innovación.

Esta complejidad para definir los límites, alcances y la caracterización de las ciudades, sumada a la constante inclusión de nuevas variables de análisis llevó a que los asuntos ligados a la ciudad tuvieran que recurrir a términos más abarcadores (e indefinidos) como “fenómenos urbanos”, “aglomeraciones urbanas”, o simplemente referirse a “lo urbano” y relegar la importancia de su definición.

En este contexto de contradicción Françoise Choay declaró en 1996 la muerte de la ciudad y el reinado de lo urbano, previniéndonos del desvanecimiento de la ciudad frente a lo urbano como una nueva manera de ocupar el espacio habitable mediante regiones, comunidades y distritos urbanos. Choay puso en duda que urbanización fuera sinónimo de producción de ciudad, denunció un urbanismo cosificador, centrado en la ordenación y alejado de la ciudad vivida. Precisamente en este último sentido, muchos autores ponen en entredicho la calidad de vida de los habitantes y plantean la necesidad de concepciones alternativas del uso del espacio (Perales), cuestionando la ciudad como el lugar de la oportunidad, trabajo, futuro, mercado y estudio.

Sin embargo, la dimensión positiva de la ciudad vista como una red de redes (Nel.lo, Carrión, Borja y otros), construida entre otras razones como respuesta a los procesos de ocupación espacial que tienen lugar en las ciudades, da lugar también a concepciones alternativas de la espacialidad urbana como la desarrollada por Saskia Sassen quien plantea los desafíos que enfrenta la sociología urbana en el nuevo milenio, refiriéndose a la ciudad como el sitio estratégico para comprender las grandes reconfiguraciones sociales. Sassen sostiene que el objeto de estudio de lo urbano puede encontrarse en la intersección entre las tendencias macro-sociales (la globalización, el surgimiento de nuevas tecnologías de la información, la intensificación de las dinámicas transnacionales –translocales y transfronterizas– y la diversidad socio-cultural)

y los particulares patrones espaciales de cada ciudad: “Centralizar la teorización e investigación en la ciudad puede ser una forma fructífera de cortar a través del estatismo incrustado y capturar el re-escalamiento de algunos grandes procesos sociales, económicos y políticos a nivel de la ciudad” (Sassen, 2011:16).

Indudablemente, el permanente y acelerado crecimiento de las ciudades ha complejizado los procesos de urbanización provocando no solo transformaciones físicas sino también en las formas de vida de sus pobladores, de tal modo que en las últimas décadas la investigación urbana ha articulado su reflexión alrededor de tres grandes núcleos: la producción del espacio urbano, la expansión de las ciudades y la gestión de los espacios públicos.

A su vez, son muchos y variados los temas que se investigan desde estos núcleos: los complejos procesos que construyen el hábitat y determinan el habitar en las ciudades, la segregación espacial, la desigualdad en la distribución y equipamiento de servicios públicos, la pauperización de ciertos sectores de la población urbana, la degradación del medio ambiente y otros aspectos que en muchas ocasiones comprometen la garantía del ejercicio pleno y generalizado de los derechos a la ciudad. Por su parte, los distintos modos para acceder a la tierra y de apropiación del hábitat, y las prácticas transfronterizas y transnacionales expresadas en procesos de migración o en modelos económicos, dan cuenta de diversas formas de ciudadanía y ponen en debate a las propias políticas urbanas reclamando mayor empeño de la gestión pública y mayor participación y compromiso ciudadano para su construcción conjunta.

A pesar de las grandes dificultades para administrar el crecimiento desordenado de las ciudades, en las organizaciones urbanas se afianza la idea del progreso social debido a su capacidad de activar el desarrollo, motivar la integración, movilizar iniciativas, suscitar innovación, beneficiar el conocimiento y estimular la solidaridad, desafíos que atañen a todas las ciudades sin distinción.

La pertinencia de los estudios urbanos, por lo tanto, está relacionada con la necesidad de

dar respuesta a una problemática mayoritaria: de acuerdo a los datos de UN-DESA,¹ actualmente lo urbano representa el medio de vida de la mitad de la población mundial, dato que coincide con las cifras en Bolivia, donde también cinco de diez millones de personas vive en una de sus tres metrópolis.

Lo urbano en Bolivia

La problemática urbana ha sido ampliamente estudiada en Bolivia por autores nacionales y extranjeros, entre ellos demógrafos, sociólogos, antropólogos, economistas, culturalistas y otros, con énfasis en investigaciones locales y nacionales, con fines científicos y técnicos (Calderón, Pereira, Rivera, Ledo, para citar algunos).² Como apunta Wanderley (2009), a pesar de la creciente importancia de las ciudades y de los avances académicos en la comprensión de la problemática urbana, la ausencia de políticas públicas al respecto persiste en muchos países y Bolivia no es la excepción. En este contexto de descuido por la cuestión urbana, en 2009 un conversatorio entre especialistas propiciado por la Revista *T'inkazos* del PIEB³ reafirmó el lugar secundario que revisten los asuntos urbanos en la agenda nacional (Solares) y el carácter dual campo-ciudad con el que todavía se intenta reflejar la temática desde el poder central (Prado).

De acuerdo a Mazurek, lo que ha impedido la construcción de políticas nacionales urbanas es la tardía urbanización del país y la tendencia a la municipalización en las reformas del Estado; su falta de priorización actual tiene que

ver con que todavía no se comprende la potencialidad de la ciudad como factor de desarrollo nacional y con que prima la pugna por el poder político que significa la administración de la ciudad. De acuerdo a Solares, más allá de la planificación espacial, también es un desafío el potenciamiento de los espacios públicos, el fortalecimiento de las iniciativas económicas populares (Coraggio) y la conversión de los barrios de alojamiento en unidades productivas.

Frente a aspectos como la contradicción entre el carácter “marginal” de lo periurbano y su rol preponderante como espacio de acción de los movimientos sociales –clave en la construcción de lo político en Bolivia–, y lo que Gallardo denomina la resistencia a los principios urbanos, el reto de los gobiernos municipales en Bolivia sigue siendo promover el desarrollo urbano a pesar de la complejidad que presentan las ciudades como aglomeraciones sociales con componentes ciudadanos, rurales y con extensas zonas periurbanas que requieren nuevas categorizaciones.

Precisamente, un importante tema de debate alrededor de lo urbano en Bolivia es la multilocalidad, rasgo fundamental de las zonas urbanas marginales debido al enlace que mantienen los residentes con familias y comunidades de otros lugares. De acuerdo a Antequera la multilocalidad puede ser entendida como un modo de mantener alguna medida de “capital” en diferentes ámbitos en los cuales la posición de las personas puede ser insegura. El estudio de las dinámicas migratorias actuales dan cuenta de ello: la migración en Bolivia no es un movimiento lineal de desplazamiento de un lugar a

1 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas.

2 *La política en las calles*, del sociólogo Fernando Calderón (en coautoría con Alicia Szmukler, publicado por Plural en 2000) es un texto ya clásico de sociología urbana boliviana. René Pereira M. tiene importantes aportes publicados en la Revista *Temas Sociales* de la Carrera de Sociología de la Universidad Mayor de San Andrés: “Uso del Espacio Público en la ciudad de La Paz” (2008), “Urbanización y pobreza en Bolivia. Una lectura del Censo Nacional del 2001” (2004), “Los mitos de la población boliviana” (1990), entre otros. Un texto destacado de Alberto Rivera es *Formación y evolución del espacio nacional* (publicado por CERES y CISO en 1994), donde estudia los patrones de ocupación del espacio resaltando el papel que juegan las ciudades. Como directora del Centro de Planificación y Gestión (CEPLAG), Carmen Ledo es responsable de proyectos relacionados a procesos migratorios, derecho al agua y otros; su tesis doctoral (2002) es un estudio de caso en Cochabamba sobre urbanización y pobreza.

3 En este “conversatorio virtual” de especialistas, sistematizado por Fernando Prado –director del Centro de Estudios Urbano Regionales de Santa Cruz (CEDURE)– participaron Jean Paul Feldis, Hubert Mazurek, Humberto Solares y Gastón Gallardo.

otro de forma definitiva, sino un itinerario que permite que las familias no renuncien definitivamente al control sobre las tierras de origen o sobre otras zonas de producción, y los sectores periurbanos constituyen una estación de este peregrinaje trashumante en busca de mejores condiciones de vida.

En este contexto lo periurbano representa una categoría social –la periurbe en Bolivia es la continuación de la ruralidad a la vez que su negación– de la que se desprenden problemáticas relacionadas a la marginalidad social (estigmatización, exclusión, inseguridad) y a la informalidad y precariedad de las viviendas (riesgo ante desastres naturales, empobrecimiento por pérdida), aquello que Poupeau llamó “la gestión de las penurias” en su trabajo sobre los distritos populares de El Alto en 2007.

De allí que otro tema en la agenda boliviana de los estudios urbanos sea la continuidad urbano-rural. Para muchos autores, aunque el país siga siendo predominantemente indígena no es posible sostener que la realidad sea predominantemente rural, razón por la cual la preponderancia del estudio de lo rural en Bolivia debería equilibrarse con una mirada más acuciosa sobre lo urbano para desentrañar la explicación de muchos aspectos abordados insuficientemente.

El estudio de la frontera urbano rural plantea categorías nuevas lo mismo que avances y revisión de aquellas que probablemente ya no son útiles; supera las dicotomías campo/ciudad al demostrar que tal binomio expresado como oposición o contrarios ya no existe; replantea las oposiciones de diferenciación étnica blanco/indígena y las refuncionaliza en una dinámica de diferenciación intracultural que se encuentra en marcha (Galindo).

En esta publicación se sostiene que las investigaciones que utilizan la categoría de lo urbano-rural muestran una apertura intercultural que se expresa en el reconocimiento de la necesidad de combinar lógicas productivas, lo que pone en duda la típica dicotomía lógica de mercado/lógica de reciprocidad, exigiendo la superación de una práctica y visión de desarrollo monocultural –o lo uno o lo otro– todavía

muy arraigada. En palabras de Amonah Achi, la frontera urbano-rural es donde crece la ciudad, donde se forjan nuevos ciudadanos y ciudadanas, donde por fin se produce la nueva sociedad boliviana.

El origen de este libro

El seminario internacional *Ciudades en transformación: modos de vida y territorialidades* –realizado en junio de 2010 y organizado por CIDES-UMSA y la Escuela Politécnica Federal de Lausanne (Suiza), con el apoyo del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz– aportó nuevos elementos de discusión y reveló que la cuestión urbana en América Latina y en Bolivia reviste gran complejidad y, por lo tanto, debe ser abordada en sus múltiples dimensiones.

Los estudios e investigaciones presentados por cerca de treinta participantes de Bolivia, México, Argentina, Suiza, Honduras, Costa Rica, Perú y Colombia mostraron que las ciudades son actualmente el laboratorio donde se condensa la complejidad de la vida social y el territorio donde se libran las luchas por el espacio urbano en diversas formas de relacionamiento donde intervienen factores sociales, políticos, tecnológicos, geográficos, jurídicos, medioambientales y estéticos, entre otros, y que pueden ser afrontados también desde una diversidad de miradas y enfoques teóricos, paradigmas y métodos.

Desde el estudio de diversas ciudades, en este libro se analizan problemas comunes, aquellos más acuciantes a la realidad urbana contemporánea, situaciones que se derivan de la tendencia latinoamericana de urbanización de la pobreza, informalización de la economía, exclusión social, segregación socio-espacial, desigualdad en relación al acceso de bienes y servicios, aspectos que no siempre se corresponden con el derecho a la ciudad que tienen todos los habitantes de las ciudades sin excepción.

El desborde y las emergencias urbanas contemporáneas, como efecto y consecuencia de la globalización, de los procesos de urbanización y de metropolización, constituyen la primera

parte del libro, donde se plantean grandes retos para la gestión de las ciudades, lo mismo que las vulnerabilidades urbanas que se deben enfrentar. Las respuestas se dan por el lado de la densificación de lo local, en formas de resiliencia y autoexclusión.

La segunda sección, relacionada a la gestión de la ciudad, debate las políticas urbanas, aquellas que están en curso, las que urge crear y gestionar y aborda el planeamiento territorial como una forma concreta y capaz de reorganizar la vida urbana con equidad. El hábitat popular y los problemas de vivienda se exponen desde diversas experiencias de aplicación de políticas de radicación y erradicación, todas ellas revelando la disputa por el espacio. Esta temática conforma la Parte III del libro.

En la Parte IV, el análisis de diferentes prácticas económicas urbanas, junto a formas de acción política delinean ciudadanías urbanas que demuestran la urgencia de resignificar o por lo menos revisar los modelos económicos conocidos y teorizados hasta el presente. La Parte V abarca la producción social y cultural del espacio urbano, en el que se revisan las nuevas configuraciones identitarias, multiculturales y se propone un desarrollo autogestivo de las comunidades originarias. En la sexta y última sección se reúnen aportes relacionados a la identidad, resistencia y residencialidad como formas de apropiación de la ciudad.

El valor de reunir este conjunto de miradas sobre lo urbano es hacer evidente la urgencia de su tratamiento y dejar establecida la importancia de que la construcción de políticas públicas –que busque mejorar de las condiciones de existencia de las poblaciones mayoritarias que habitan las ciudades de nuestros países– debe erigirse tomando en cuenta los conocimientos provenientes de las investigaciones y reflexiones sólidamente argumentadas que aportan las ciencias sociales.

La expansión urbana: retos y respuestas

El libro se abre con la contribución de *Jean-Claude Bolay* y *Varinia Taboada* quienes brindan

una visión global de la problemática urbana. Sostienen que el fenómeno de la urbanización es un proceso que transforma todas las sociedades contemporáneas del planeta, ya sean del Sur, del Norte, pobres o ricas, democráticas o autoritarias; por ello, estudiar el proceso de urbanización en toda su complejidad es comprender –por ejemplo– la interrelación entre la gestión de las situaciones “extremas” que se viven en los países subdesarrollados y su potencial aporte desde sus modos de resolución innovadora social y organizativamente a la reactualización de políticas públicas urbanas en los países industrializados.

Globalización, urbanización y metropolización

En esta preocupación general por el proceso global e ininterrumpido de urbanización que vive el planeta (con mayor aceleración en las regiones del mundo fuertemente rurales), Bolay y Taboada ponen el énfasis en las consecuencias medioambientales de la revolución demográfica que experimenta el Sur y en los desafíos que enfrentan la gobernanza en general y la planificación urbana en particular. Nos instan a analizar más allá de la obviedad de los cambios que se producen en los modos de vida como fruto de la dinámica de nuestras sociedades contemporáneas, se preguntan quiénes son estos actores del cambio urbano y cómo regular la acción humana en las ciudades atendiendo favorablemente la pluralidad de intereses.

Si bien la respuesta podría intentarse por la vía de lo que denominan la “creatividad tecnológica”, también dicen que no se trata de simplemente introducir innovaciones técnicas, sino de asegurarse que sean adecuadas: “Ninguna ‘razón medioambiental’ superior puede ser esgrimida si las innovaciones que ella induce deben desprender más pobreza y más marginalidad para la gran mayoría”.

A través de los resultados de dos investigaciones (la primera en tres aglomeraciones latinoamericanas –Argentina, Bolivia, Cuba–, y la segunda en el Asia, en la Ciudad Ho Chi Minh), los autores sostienen que la dinámica urbana es

una mezcla de historias locales y de tendencias globalizadas; que los cambios afectan en primera instancia a las sociedades más vulnerables que están en interacción a lógicas políticas y económicas de la globalización; y que las mayores innovaciones se dan en el plano urbano pero impactan al conjunto del territorio.

Varios autores reflexionan aquí sobre distintos aspectos de la problemática urbana acudiendo a la globalización como uno de sus marcos de análisis. Por su parte, *Emilio Duhau* disiente con la tendencia que existe a considerar que antes de la globalización, la realidad urbana se construía en dirección al progreso, la integración y la igualdad, y que la fragmentación, segregación, desigualdad, exclusión y privatización –que impiden la construcción de la ciudadanía y el encuentro social en las ciudades actuales hoy– sea resultado de ésta (y de la liberalización del mercado y de las políticas neoliberales).

Duhau asegura que la división social del espacio se consolidó entre los años 40 y 80 del siglo XX, cuando las grandes ciudades latinoamericanas presentaron altas tasas de crecimiento demográfico y urbano como consecuencia de los procesos de migración interna, a su vez resultado de la acumulación económica vía industrialización por la implantación del modelo de sustitución de importaciones vigente en América Latina. Para él la expansión periférica es un fenómeno geométrico –cuando el radio de una aglomeración crece el efecto periférico es la dispersión– y la fragmentación espacial ya estaba presente en la metrópoli fordista.

Su preocupación acerca de los espacios públicos la ejemplifica con la cuestión de la automovilización y cómo la gestión urbana ha adaptado los dispositivos urbanos en función de las prácticas de la población automovilizada. Igualmente, sostiene que la asociación del espacio público con el consumo tampoco es nueva.

Así, nos previene de los sesgos fundamentales en la investigación urbana latinoamericana que tienden a “observar las nuevas formas de producción de la ciudad, las prácticas urbanas, las modalidades de la acción pública y el ensamblaje de nuevos actores urbanos como

otras tantas concreciones de la globalización y el neoliberalismo” operando de acuerdo con principios y leyes elaborados en referencia a ciudades globales como Nueva York, Tokio o Londres.

En el marco de los acelerados ritmos de urbanización que se vivieron en los años 90 en el continente, y que se concentraron en los países menos desarrollados y más pobres del mundo, *Escarlet Torrico* aborda el proceso de urbanización en Bolivia sosteniendo que éste está sólidamente ligado a formas de empobrecimiento que en el período neoliberal pueden analizarse desde tres perspectivas: las condiciones de vida de los sectores urbanos mayoritarios, el rol del Estado en relación a la cuestión urbana y el papel de las élites locales. A partir de las políticas de ajuste estructural en el país (1985-1992) no solo las ciudades sino los barrios periurbanos experimentaron la pauperización de sus condiciones de vida, razón por la cual algunos estudiosos hablaron de “urbanización de la pobreza”. Consecuencia natural de este empobrecimiento fue la creciente necesidad de ingresos, lo que a su vez provocó la informalización de la economía y con ello la inevitable utilización del espacio público urbano para su desarrollo.

En este contexto de pobreza –de acuerdo a la autora– surge el fenómeno de la “periferia urbana” como parte de la ocupación del espacio, dado que el núcleo urbano solo puede albergar un número limitado de pobres, es la periferia la que finalmente absorbe mayoritariamente el proceso acelerado de urbanización. Allí, el problema que plantea, citando a Seabrook, es que *las periferias urbanas son unas grandes desconocidas para sus propios gobiernos* y que son varios los estudios en Bolivia que muestran la imposibilidad de los municipios de las ciudades capitales de satisfacer las necesidades básicas de los sectores populares; razón por la cual la pobreza urbana y su expansión requieren un debate más integral.

Carlos Blanco describe las características caóticas del proceso de urbanización y metropolización de Bolivia, donde cerca del 70% de la población total vive en concentraciones urbanas. Sostiene que el Estado boliviano no ha

reconocido aún la importancia social, cultural y económica de este fenómeno para el desarrollo del país por sus efectos significativos en el resto de asentamientos humanos menores (municipios) en el marco de un esquema descentralizador y municipalista como es el que se tiene en Bolivia. Luego de hacer un repaso sucinto de la normativa boliviana respecto de lo metropolitano y de la composición de la estructura estatal en función al ordenamiento urbano, concluye que existe una tendencia a relegar la problemática de las metrópolis, por lo tanto, su gravitación económica, política, poblacional, social y cultural. Asegura también que la ausencia de políticas de Estado de rango metropolitano revela la ausencia de una visión integral de desarrollo, todo ello a pesar de que más de la mitad de los bolivianos y bolivianas viven en una de las tres metrópolis.

Saneamiento ambiental y vulnerabilidad urbana

De acuerdo a *Horacio Chamizo* una de las problemáticas más importantes de la ciudad es el saneamiento ambiental, que tiene cuatro escenarios de acción: la gestión del agua, de los residuos sólidos, el ordenamiento territorial y la atención primaria en salud. Este autor analiza la gestión de políticas de saneamiento ambiental en tres asentamientos humanos en Costa Rica siguiendo el modelo teórico neoinstitucionalista (acudiendo a la teoría de redes de políticas públicas de Zurbriggen y a la teoría de agencia de Solanie).

Desde su reflexión, el paradigma utilizado para desarrollar la gestión ambiente-salud ha tenido tradicionalmente un enfoque unilateral que relega a la sociedad civil, tiende a la especialización, al aislamiento y a la fragmentación. La percepción del Estado y de los gobiernos locales parece ser siempre la misma: los problemas son técnicos y demandan atención especializada. Así, propone desplazar el modelo neoclásico establecido e instalar un modelo más relacional que implica la formación y consolidación de redes que posibiliten la gestión

social del saneamiento ambiental, el mismo que supone además de su perspectiva tecnológica una perspectiva social, no se limita a un conjunto a servicios que recibe la población considerada como un cliente racional y exigente, se requiere además de una ciudadanía con visión de desarrollo local.

El texto de *Mario Baide* aborda la vulnerabilidad urbana de Tegucigalpa, ciudad rodeada de montañas, construida sobre una topografía irregular y sobre un terreno de compleja composición hidrológica que la convierte en un hábitat en permanente riesgo de deslizamientos, derrumbes e inundaciones. Por las condiciones de segregación residencial en función de esta fragilidad física como factor de riesgo estos problemas afectan de manera diferente a los distintos grupos sociales, que el autor refiere como construcción social de la vulnerabilidad.

Estos difíciles problemas de gestión urbana se combinan además con el conflicto que causa la condición dual de la ciudad de Tegucigalpa, que al igual que otras ciudades latinoamericanas cumple funciones de centro político. Baide sostiene que la función de las autoridades municipales para realizar la gestión de la ciudad de Tegucigalpa se ve limitada porque se complejiza con las competencias del gobierno central, administrador de los servicios básicos en la ciudad. Para combatir esta vulnerabilidad que desfavorece más a unos que a otros plantea trabajar en función de una construcción social del hábitat digna y colectiva, alcanzar la sostenibilidad urbana y preservar el entorno natural.

Resiliencia, densificación de lo local y formas de autoexclusión

Tres respuestas se presentan en este libro ante el fenómeno de la expansión urbana. Apoyado en el marco analítico de capas múltiples de resiliencia social de Obrist, *Luis Salamanca* presenta un estudio sobre la resiliencia frente a los desastres naturales ocurridos en la ciudad de La Paz; enfoque desde el que analiza los factores que le permiten a la gente sobrevivir en condiciones adversas antes, durante y después de un desastre y conocer cómo actúan los diferentes actores

políticos y sociales. Todo ello en contraste con un Estado que aún no cuenta con políticas que garanticen a la población vivienda segura, estabilidad laboral, acceso a servicios públicos y protección a los grupos más vulnerables; por el contrario, siguen instalados procesos de fraccionamiento, marginalidad y exclusión a través de intervenciones reactivas que se realizan desde un enfoque tecnocrático, de manera que lo que se reconstruye son más bien las vulnerabilidades.

En el caso de la ciudad de Lima, frente al acelerado proceso de urbanización que experimenta la ciudad en las últimas décadas, *Luis Montoya* centra su atención en la producción fragmentada del espacio urbano en el marco de la globalización, y al analizar sus efectos identifica también procesos localizados que combaten su incorporación, siendo la territorialidad insurgente una expresión relacionada a ambas. A través del estudio del caso de Lima Sur profundiza en el dilema insurgencia (realidad que emerge de manera alternativa a la hegemónica)-subordinación, abordado antes por autores como Arroyo y Romero, quienes indagan la dinámica globalizadora “desde abajo, desde la dinámica misma del territorio, desde el proceso de conformación de la ciudad”. Para Montoya la evidencia de su carácter insurgente radica “en las relaciones sociales producidas para forjar alternativas a la situación de marginalización y pobreza” que caracteriza a su población, incluidas las diversas formas de plantear su economía (de mercado, familiar, basada en la reciprocidad y la solidaridad) y su distinta manera de asumir la ciudadanía.

De acuerdo a *Jaime Erazo* y *Oscar Ospina*, la fragmentación urbana que caracteriza a las urbes desde el siglo XX estableció en Ecuador un nuevo orden espacial y una nueva forma de autoexclusión a través de modelos de suburbanización (“ciudad afuera”), que a su vez ayudaron a diluir la idea de la ciudad como el espacio de la libertad –y de la sociabilidad.

Este aislamiento voluntario al que se replegaron en primera instancia los sectores acomodados, sumado a problemas de inseguridad como consecuencia de la crisis económica, dio lugar a la construcción de un modelo de auto-encierro

que se expandió aceleradamente mediante la construcción de conjuntos cerrados que todavía hoy presentan alta rentabilidad a las inmobiliarias en la medida en que fue apropiado además por las clases media y baja de la sociedad ecuatoriana.

De acuerdo a los autores las consecuencias de este modelo están relacionadas no solamente con la privatización del espacio sino con el desgaste de la ciudadanía, de la identidad y de la interacción social. Demuestran ausencia, ineficiencia, incapacidad e informalidad en el rol del Estado, todo lo que constituye problemas en la gobernanza del territorio.

Gestión de la ciudad, políticas urbanas y planeamiento territorial

A partir del lema de que “la ciudad se cuida y se construye colectivamente”, *Heidi Mendoza* plantea que la idealización del espacio público moderno como lugar de encuentro, convivencia pacífica y respeto mutuo se contraponen con la realidad vivida en nuestras ciudades, donde los conflictos, situaciones de exclusión y pobreza también son elementos cotidianos. En este marco, aborda las dificultades que enfrenta la gestión del espacio público y desde un enfoque en la relación del ciudadano con el espacio público, nos dice que este último, al ser de libre e incondicional acceso puede ser sujeto de una ocupación y aprovechamiento inadecuados, por lo cual, el reto de la gestión pública radica en lograr su apropiación y su tarea en desarrollar procesos de educación ciudadana. Los gobiernos locales deben plantear modos de gestión participativa, procesos de control, políticas de generación, mantenimiento y sostenibilidad con mecanismos de administración y defensa del espacio público, equidad y regulación de uso. “Cuando la intervención es integral tiene incursión en lo social, lo cultural-patrimonial, lo económico, lo físico y lo ambiental y se incorpora a la formalidad del hábitat del barrio o de la ciudad. Puede proponer una gestión del suelo diferente, puede aportar en los determinantes ambientales y generar ganancias”.

Esta contribución revisa además los principios, acciones y experiencias de educación y participación ciudadana desarrolladas en la ciudad de La Paz desde la Dirección de Educación Ciudadana del gobierno municipal, cuya visión de cultura ciudadana es incidir en los hábitos, costumbres y prácticas culturales de los habitantes, promoviendo aquellas que generen sentido de pertenencia y faciliten la convivencia urbana a través del respeto al otro y al espacio público. En este sentido, nos dice que la visión de la ciudad no solo debe asumir la importancia de la educación ciudadana como estrategia de mejoramiento de la convivencia, seguridad y calidad de vida de los habitantes sino que debe arraigarse en la política pública del gobierno local, en la que el ciudadano no es considerado solo receptor de beneficios sino garante de ellos.

El trabajo de *Marisol Dalmazzo* aporta recomendaciones para una planeación del ordenamiento territorial con una perspectiva poblacional diversa con enfoque de género. Citando a Falú, plantea la necesidad de analizar las ciudades no solo desde sus formas urbanas y sus dimensiones económica y social, sino también desde la gobernabilidad y la construcción de ciudadanías. Para ello se reconocen las principales desigualdades que afectan a las mujeres en relación a los derechos ciudadanos y desde una perspectiva de igualdad de oportunidades se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá, con el objetivo de identificar los aspectos físicos y sociales que obstaculizan –y aquellos que facilitan– el acceso y la apropiación de la ciudad.

La geografía humana aplicada a la temática urbana, al analizar la estructura de género de la sociedad cuestiona la inalterabilidad de la división sexual del trabajo en la estructura de la ciudad, a pesar de que los roles de las mujeres han cambiado (Rainero y Morey [1998], citadas por Dalmazzo). Esto se debería al hecho de que la gestión y planificación de las ciudades responde principalmente a los intereses del capital financiero internacional y a las presiones de la especulación inmobiliaria antes que a las necesidades de bienestar social de la población. En este sentido, “los cambios demográficos, de

composición de los hogares y las nuevas modalidades de trabajo y prácticas sociales requieren pensar las políticas de vivienda, salud, movilidad, seguridad, equipamientos y espacios públicos, entre otras, desde un enfoque que contemple la diversidad de la población y poder evaluar cuál es el modelo de ciudad que permite responder de manera más eficaz, eficiente y equitativa a la gente real que vive en ella”.

El artículo de *Lucía Álvarez* destaca la condición de marginalidad que viven los pueblos originarios en relación a los sitios de asentamiento en la Ciudad de México y a las formas de gobierno que prevalecen, sostiene que la problemática de fondo corresponde al diseño institucional del gobierno capitalino y de su fundamento jurídico, que los conflictos por la posesión de la tierra, por la propiedad comunal y por las modalidades de propiedad establecidas constituyen uno de los principales frentes de conflicto entre los pueblos y el proyecto urbano de la ciudad liberal y globalizada. Citando a Ramírez plantea la necesidad de formular y aplicar políticas urbanas con contenido social, adoptando formas innovadoras y democráticas de gobierno, y de gestión urbana y metropolitana; asegura que está pendiente la transformación de la estructura centralizada del gobierno, dotar de facultades plenas a los poderes locales y una política integral y eficaz de participación ciudadana. Finalmente, anota algunas premisas indispensables para garantizar, mínimamente, la construcción de una comunidad política incluyente en la Ciudad de México.

Berta Fernández aporta el caso de la ciudad de General San Martín, en Mendoza, que experimentó un crecimiento desordenado debido a la migración ocasionada por una gran crisis vitivinícola. Esta ocupación tuvo como consecuencia la invasión de tierras de cultivo, ocupación de terrenos alejados del centro de servicios, generación de vacíos urbanos y, por lo tanto, falencia en la dotación de infraestructura y servicios, resultando todo ello en fragmentación socio-espacial, dispersión urbana y exclusión social. El análisis y crítica de Fernández plantea que la gestión urbana y territorial que hicieron las autoridades fue reactiva y no

afincada en políticas públicas integrales basadas en un plan de desarrollo territorial.

Frente a la complejidad de los procesos actuales de construcción del espacio urbano, *Ana Álvarez* rescata el espacio vivido, el del encuentro, escribe sobre el proceso de expansión urbana que vivió el departamento de Maipú –también en Mendoza– exponiendo la experiencia de la creación del Parque Metropolitano Sur como un ejemplo de buena práctica en planificación territorial, en el que se logró asegurar calidad, ambiente, salud y seguridad. “Los elementos y factores de desarrollo urbano internos y contextuales generan procesos socio-territoriales que requieren de la participación pública y privada comprometida para intervenir tanto en la solución de los problemas urbanos que aquejan a todas las ciudades latinoamericanas como en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes: la inclusión social, la integración territorial y la responsabilidad hacia la naturaleza”.

La eficiencia en la organización del espacio es entendida como un imperativo para el desarrollo local, citando a Agoglia Álvarez concluye planteando que el desafío es diseñar el espacio público como lugar de encuentro y reconectar al individuo con la colectividad para que recupere su condición de ciudadano.

Claudia Gicela Maldonado propone una aplicación metodológica para las aglomeraciones urbanas causadas por el comercio minorista. Debido al incremento del comercio y la prestación de servicios al por menor que han experimentado las ciudades bolivianas en general, como parte de su propio proceso de urbanización y de las dinámicas socioculturales y económicas particulares, y siguiendo la línea de análisis espacial de los sistemas urbanos configuracionales –los cuales procuran abstraer las complejidades de la ciudad en mapas axiales, mapas de puntos o mapas de trechos (Hillier y Hansen, 1990)– Maldonado presenta esta herramienta de análisis espacial (indicador de convergencia) para responder al impacto que crean las aglomeraciones urbanas causadas por estas actividades.

Utilizando el sistema de puntos en la ciudad de Cochabamba (municipio Cercado), logra la

definición de aglomeraciones por tipo de actividad comercial, identifica la actividad minorista predominante, los ejes de crecimiento del comercio al por menor, los puntos de alta convergencia (concentración de comerciantes, consumidores, transporte público) y las zonas de crecimiento físico vertical de la actividad minorista, para plantear finalmente que un análisis profundo de estos resultados es una fuente inestimable de información para el planeamiento urbano porque indican los puntos que requieren mayor intervención y permiten monitorear las transformaciones que ocurren en el espacio urbano, de acuerdo a sus propias dinámicas.

Hábitat popular y vivienda

La contribución de *Graciela Landaeta* asienta su preocupación en el gran tema del hábitat popular desde una perspectiva poco usual: busca determinar el vínculo entre lo que se dice desde el discurso y las políticas oficiales sobre mejoramiento ambiental y lo que se practica.

Sus reflexiones sobre la participación social en el ámbito de la problemática habitacional sostienen que el discurso predominante y generalizado del desarrollo se afina en la “participación social” y promueve las propuestas “desde abajo” aunque su aplicación es cuestionable y controversial porque muchas de las dificultades habitacionales que tiene la gente están en realidad relacionadas con decisiones “de arriba”, de quienes ven la realidad de manera simplificada y desde una perspectiva macro y generalizadora, unas veces entendiendo la “comunidad” como una entidad homogénea, otras dejando de ver las limitaciones del conocimiento local, y del abordaje desde abajo cuando la identificación de necesidades no garantiza los mejores resultados. Es decir, que la participación social en el mejoramiento habitacional puede ser más un requisito “desde arriba” que una demanda “desde abajo”.

El artículo colectivo encabezado por *Eugenia Soto* plantea la importancia de incluir el concepto de identidad en la elaboración y planificación de políticas públicas en el ámbito urbano como indicativa de la dirección que

deberían seguir los procesos de construcción de la ciudad y como un enfoque indispensable para encarar el problema de la vivienda en México.

Para contextualizar esta reflexión, los autores analizan las limitaciones de la política social para atender la demanda de vivienda en México y su rezago acumulado como consecuencia de haber dirigido las soluciones habitacionales a disminuir los conflictos sociales para mantener la gobernabilidad antes que a resolver las necesidades de la población. Demandan una política habitacional que recupere su contenido social y que ponga el énfasis en las cualidades de interculturalidad y multiculturalidad de la población, que sea sensible a sus necesidades y aspiraciones, y que tenga como principios básicos la calidad de vida, entre los que la identidad debería tener un lugar privilegiado.

Apropiación del habitar/habitat

Ana Núñez advierte de los obstáculos epistemológicos que tienen cercado al conocimiento de los estudios urbanos en falsas dicotomías (centro/periferia, legal/ilegal, formal/informal) que no permiten ver el problema y más bien reproducen la desigualdad social. Propone avanzar en el conocimiento de nuevas formas socio-territoriales de apropiación del habitar dirigiendo la investigación hacia la vinculación entre lo urbano y lo rural, e indagando los conflictos que estructuran la contradicción entre su valor de uso y su mercantilización en tensión con la normatividad vigente. Se refiere a prácticas de apropiación del espacio –no de sus propietarios sino de quienes se sienten o creen tales– desobedientes y de resistencia que exaltan su uso.

Así, distingue el derecho formal y vigente del derecho real y vivido, y concluye planteando que el desafío es pensar en formas alternativas a estos derechos donde tengan cabida el usufructo, la transformación, el uso, la habitación y otras formas socio-territoriales de apropiación del habitar: “pensar la apropiación de espacios diferenciales como *objeto posible* y políticas urbanas concomitantes, enraizadas en las prácticas sociales imperantes, que confrontan con el orden social y con las categorías que las niegan”.

Políticas de radicación y erradicación: la disputa por el espacio

A través del estudio de caso de la *Mesa por la Urbanización y Radicación de la Villa 31-31bis* en la Ciudad de Buenos Aires, Pablo Vitale y Julia Ramos problematizan las complejidades de la relación entre una organización de base territorial y el Estado en el contexto de la tensión entre la legalidad y la legitimidad de la ocupación del espacio urbano. Los autores sostienen que las políticas hacia villas son no solo erráticas sino insuficientes en relación a la escala y la compleja profundidad de la problemática, y aseguran que la reforma del Estado argentino en los años 90 dio lugar a una profusa sanción de normas sobre el espacio urbano, que al mismo tiempo que ratifica la legitimidad de los reclamos de los movimientos territoriales también influye en sus acciones. Se abordan además los recursos legales de la *judicialización* (apelación a la legitimidad de la ley) y la *juridificación* (en el concepto de Azuela [2006], citado por Vitale y Ramos, el proceso social por el cual las expectativas normativas se convierten en enunciados jurídicos) como instrumentos de lucha social y política por el mejoramiento de las condiciones del hábitat utilizados por los pobladores de las villas frente al Estado.

La disputa por el espacio también es el tema del trabajo de Natalia Jauri, en el que se esbozan reflexiones en torno a la política habitacional desarrollada en la Villa 1-11-14 Bajo Flores en la ciudad de Buenos Aires –implementada en el marco de la política de radicación y urbanización de villas– y sobre el proceso de relocalización *in situ* y la experiencia del habitar de los residentes de los complejos habitacionales construidos por el Estado local.

Los cambios y continuidades entre las dos condiciones residenciales –villa y complejo habitacional– muestran que las intervenciones se limitaron a los aspectos físicos y dejaron de lado asuntos que forman parte de habitar, vinculados con la dimensión laboral, social y simbólica, “revertir las desigualdades no solo implica mejoras físicas sumamente importantes en las villas, también es necesario el desarrollo de una política

integral que contemple los diversos aspectos que atraviesan el espacio urbano y el acto de habitarlo, entre ellos, los aspectos simbólicos relacionados con las representaciones altamente negativas que continúan estableciendo fronteras entre las villas y el resto de la ciudad, y que condicionan la aceptación plena de sus habitantes. Esto implica que las políticas, en este nivel, no deben intervenir solo en las villas sino en la ciudad”.

Economía y ciudad: prácticas y ciudadanías urbanas

De acuerdo a los planteamientos de *Ruth Muñoz*, los actores vinculados a las propuestas de reforma urbana dejan de lado las cuestiones económicas más estructurales al prestar mayor atención a la problemática del mercado de suelo y vivienda, por ejemplo, tomando en cuenta solo el carácter de “habitantes” de la población urbana, y no así abordajes más integrales que consideren el carácter de “trabajadores” de esos mismos habitantes. Así, el artículo de Muñoz aporta una visión del sujeto urbano en su dimensión de trabajador, analiza las formas de resolución material de la existencia estudiando la dinámica económica en las ciudades, lo que su vez aporta a la puesta en práctica del derecho a la ciudad.

Esta contribución analiza el alcance y los desafíos de la economía popular en la Región Metropolitana de Buenos Aires en el periodo 2000-2009 a través del estudio de las prácticas más difundidas de esta economía, subsistema de la economía urbana. A pesar de su importancia y generalidad (refleja la actividad de la mayoría de la población argentina), no se cuenta con fuentes de información formales para estudiar la economía popular porque no existen estadísticas oficiales de su desempeño; sin embargo de ello, Muñoz muestra cómo estas prácticas populares conviven, se interrelacionan y disputan con las lógicas privadas capitalistas y estatales.

Una de las derivaciones de este análisis se relaciona con la diferenciación que se establece entre la economía popular y el enfoque de la “economía informal urbana”. La última centrada en el punto de vista del capital como

única racionalidad posible y en dirección a la modernización de la actividad económica; la economía popular basada en la centralidad del trabajo en estrecho vínculo con las unidades domésticas, en procura de construir un modelo económico alternativo al empresarial capitalista: “(...) al contrario de lo que sostiene el enfoque del sector informal urbano que insiste en diferenciar los costos fijos de los costos variables para obtener una rentabilidad, en realidad los sectores populares tienen flujos de ingresos y egresos que permiten su reproducción”. No solo el reconocimiento de la pluralidad de racionalidades socioeconómicas es fundamental, el desafío más importante consiste en que estas prácticas sean reconocidas en su dimensión tanto social, política y económica, si aceptamos que precisamente su separación es lo que refuerza las vulnerabilidades.

De su parte, *Isabelle Hillenkamp* suma un elemento más a la preocupación sobre las condiciones de vida y de reproducción material de los habitantes: el acceso a una plena ciudadanía. Plantea que economía y política están asociadas de un modo estrecho especialmente en las ciudades “en construcción” del Sur, que las grandes limitaciones que los habitantes enfrentan para su desarrollo económico socavan al mismo tiempo su reconocimiento como verdaderos ciudadanos urbanos.

Para analizar cómo se produce esta exclusión de ciudadanía articula elementos de la sociología, del análisis de las transformaciones del Estado-nación y de los estudios urbanos. Citando al sociólogo francés Poche dice que la ciudadanía como pertenencia a una sociedad se da por el reconocimiento a través de diferentes sistemas de identificación, mediante expresiones sensibles como las instituciones o los símbolos, y la representación política.

La noción de ciudadanía “denacionalizada” de Sassen es también parte de su marco de análisis donde observa el surgimiento de lugares de ciudadanía fuera del Estado-nación, como las luchas sociales inscritas en el espacio urbano. En el contexto del estudio de caso de la ciudad de El Alto y en referencia a la oposición con la centralidad política y económica de la ciudad

de La Paz, citando a Isin (2002), dice: “el acceso a la ciudadanía se presenta (...) en términos de confrontación política, simbólica y a veces física con esta sociedad [la ciudad de La Paz] que se presenta como representante exclusiva de la ciudadanía legítima”.

Para Hillenkamp, el modelo de la economía solidaria –abordado en profundidad en otras publicaciones– permite a las organizaciones reivindicar su carácter ciudadano en la medida en que su acción se relaciona con mecanismos de democracia interna, contribuye al interés general a través de la creación de fuentes de ingreso para sus miembros, y porque valoriza otra manera de hacer economía, derivada de la comunidad andina y basada en sus valores de solidaridad y reciprocidad, de acuerdo al imaginario de sus integrantes, dado que los productores, aunque despliegan su actividad en la ciudad, en función a prácticas capitalistas, se consideran representantes urbanos de una economía indígena que valoran positivamente.

Contradiendo la idea de que la ciudadanía es un asunto solamente político, a través del estudio de las prácticas económicas en la ciudad de El Alto, sostiene que éstas representan también pertenencia a la ciudad y a la sociedad. Estas prácticas, mal ubicadas dentro del sector de la informalidad, forman parte de la economía “subterránea” que incumple, por ejemplo, sus obligaciones tributarias y esto prueba su carácter no ciudadano, “esta parte de la población está empujada fuera de la ciudadanía urbana no como tal, sino mediante el rechazo de sus prácticas económicas (...)”.

También para *Patricia Ramírez* lo público puede ser mirado como espacio de ciudadanía. Sostiene que los procesos urbanos contemporáneos han redimensionado la relación entre lo público y lo privado y también sus significados; hoy el espacio urbano público tiene múltiples contenidos, en él se libran una diversidad de luchas de diferente índole al mismo tiempo que se dirimen los derechos a la participación política y social. En este contexto se plantea una tensión entre el ideal de lo público como espacio de todos y el espacio público real vivido desde las diferencias, dado que es utilizado y apropiado de

múltiples maneras. “Este proceso diferenciado y desigual de construcción social y simbólica del espacio público está cruzado por la improvisación y por la innovación, por formas de identificación y por disputas que expresan distintas relaciones de pertenencia a la ciudad”.

En la Ciudad de México, *Ramírez* observa que lo público se subordina a lo privado y distingue tres ejes problemáticos en relación a la distribución, al acceso y a la calidad de los lugares de encuentro y de movilidad cotidiana: desigual distribución, acceso y calidad de los espacios públicos; mercantilización y masificación de éstos; y degradación de su calidad física, relacional y su débil valoración. El resultado es una condición de fragilidad de lo público como espacio de ciudadanía, expresada en las diferencias entre lugares centrales y periféricos, entre centralidades modernas y centros históricos, entre colonias surgidas recientemente y pueblos urbanos prehispánicos o coloniales.

Se experimenta al mismo tiempo expansión y debilitamiento de la ciudadanía, hay una fractura de las relaciones entre ciudadanos y entre éstos y las instituciones, a la vez que se evidencia el desarrollo de formas de expresión, organización y participación hacia la reivindicación de demandas para cambiar el marco legal y ampliar los derechos ciudadanos.

Así, frente al debilitamiento y degradación de lo público propone recuperar la capacidad integradora del urbanismo y privilegiar las posibilidades que tiene el espacio público para impulsar formas de reconstrucción del tejido social, en la medida en que también se puede encontrar a los actores sociales reconstruyendo lo público mediante formas de solidaridad y participación para contrarrestar los efectos fragmentadores, códigos y prácticas predominantes.

Producción social del espacio urbano

El artículo conjunto encabezado por *Moisés Cruz-Aguilar* se adhiere a la línea conceptual de la construcción social del espacio. Ante el conflicto en la producción del espacio en los territorios de Morelos, México, en el que entra

en conflicto un modelo de urbanización contracultural (representado por los urbanizadores) se propone un modelo de urbanización consensuada desde una mirada polisémica del urbanismo, en el que el agua es el elemento de anclaje identitario y de mediación entre esta estructura de significación ideológica representada por los promotores de la urbanización contracultural y las representaciones sociales de los opositores (los 13 pueblos de Morelos).

Angélica Galicia aborda también la problemática del espacio pero desde la perspectiva de los elementos de identidad cultural que lo habitan. Presenta el caso de la región Chiconautla-Tizayuca, al norte de Ciudad de México, donde las comunidades enfrentan cambios sustanciales en su modo de apropiación del espacio para sobrellevar las tendencias globalizantes. Sostiene que aunque el trabajo agrícola desapareció las festividades relacionadas con la agricultura persisten como medio eficaz de representación, cohesión social y aprehensión del territorio; que la identificación del espacio implica no solamente el espacio físico sino también el espacio cultural (dando lugar a una geografía cultural), el cual mediante la manifestación ritual de la fiesta refirma la apropiación y delimitación territorial de cada pueblo, ratificando además la pertenencia de las personas a la comunidad.

En la fiesta el espacio es ratificado para todos los miembros de la comunidad por su santo patrón; dado que los dioses agrícolas ya no controlan las fuerzas de la naturaleza han sido sustituidos por otros más eficientes para la búsqueda de empleo, de amor, de protección ante los peligros de la ciudad: las jóvenes deidades tiene un carácter más urbano. El territorio no deja de ser aprehendido –por ser sustento de la identidad–, son los rituales los que cambian demostrando una adaptación en la organización del espacio.

Transformación del territorio

Afincada en la temática de la transformación del territorio, *Andrea Alvarado et al* presentan un artículo sobre la necesidad de cambiar los actuales modelos de desarrollo turístico en lo

que se evidencia un proceso de despojo-marginalización-explotación de las comunidades originarias (en el Estado de Michoacán, México). Sostienen que la perspectiva para la intervención urbana debe superar la simple asociación entre la iniciativa empresarial y el poder público, y más bien incluir las aspiraciones legítimas de los habitantes originarios en una dinámica en que se atienden a las diferentes necesidades y percepciones de lo que debería ser la ocupación del espacio y la transformación del territorio. De acuerdo a los autores, los procesos de transformación del territorio que vivimos hoy son resultado de relaciones de poder en el orden social imperante regidas por lo económico-político.

Identidad, residencialidad y apropiación de la ciudad

Debido a su ubicación y funciones de centralidad, los barrios céntricos de las ciudades latinoamericanas son altamente valorados por el capital inmobiliario y comercial que desarrolla inversiones en proyectos y actividades que demanda el mercado, produciendo situaciones de desalojo directas e indirectas de una población que no solo comparte un territorio y un equipamiento común sino también un patrimonio heredado de objetos físicos y modos de convivencia intangibles.

Frente a este proceso de globalización económica, las áreas centrales de las ciudades enfrentan “las consecuencias de la homogeneización y gentrificación, la plusvalía, la especulación inmobiliaria, la destrucción de la identidad local, el debilitamiento de los valores sociales y culturales comunitarios (...) [de manera que] lo que está en juego es la permanencia del uso habitacional de bajo costo y la permanencia de la población residente pobre”.

Para aportar a este desafío, *Anavel Monterrubio* investiga sobre los diversos elementos que definen la construcción del espacio urbano a través del habitar como proceso social, intentando escudriñar entre los factores que permiten la permanencia de las personas en su barrio

(identificación de valores y atributos sociales y territoriales, identidad barrial y arraigo, etc.) y los que definen la movilidad (programas de renovación urbana, baja rentabilidad de la inversión, imposibilidad de asumir los costos que implica quedarse, cambios en el uso del suelo, percepción de inseguridad por imagen deteriorada o estigmatización, desahucio y otros).

Frente a tales procesos de urbanización que producen fragmentación, pauperización, desplazamiento y expansión, *Fabiola Camacho* encuentra prácticas de resistencia cotidiana. Dice que habitar la ciudad implica también una apropiación simbólica que los habitantes de las ciudades establecen sobre el espacio urbano. El espacio y el territorio son también ámbitos de arraigo identitario, donde se manifiesta no solo el aspecto físico sino el simbólico a partir de la construcción histórica y de una serie de procesos culturales que constituyen la memoria, así como los imaginarios urbanos. Así se construye el sentido de comunidad, la experiencia colectiva, y con ello el sentido de identidad desde la percepción que la ciudadanía tiene respecto al espacio que construye, al que hay que sumarle la percepción sensorial, porque vista, olfato, oído y la capacidad motora corporal intervienen en el conocimiento del espacio que experimenta el actor social.

Camacho propone el conocimiento de lo cotidiano como una forma de emancipación (Boaventura de Sousa Santos), alude al espacio público como plataforma de resistencia en la que prácticas cotidianas como las manifestaciones estéticas realizadas por grupos sociales pueden leerse como respuesta a las negativas institucionales a sus reclamos, como praxis política.

Por su parte, *Rocío Zabaleta* se preocupa por entender la ciudad desde sus signos, plantea la recuperación de la semiología y de la semiótica dentro del mapa de las ciencias sociales para comprender el mundo globalizado y los fenómenos que caracterizan hoy a las ciudades. Aplica el método semiológico al analizar fotografías de la ciudad de Cochabamba para plantear la construcción de la identidad cochabambina. El espacio urbano no existe por sí solo, son las prácticas sociales las que lo constituyen,

“(…) las formas urbanas como las calles, los monumentos, los barrios, el diseño y la arquitectura, además de formas de distribución espacial son significados complejos (…)”, la “cochabambinidad” se ha construido con una mirada hacia el extranjero hasta hoy pero asegura que los espacios más representativos, plagados de importantes eventos sociales en la última década, pueden ayudar a delinear una identidad pendiente de resolución.

El último aporte pertenece a *Andrés Castañeda*, quien pone su atención en la ausencia de estudios desde las ciencias sociales sobre la noche como espacio de construcción social. Mediante un trabajo de archivo muestra la transición que vivió la ciudad de Cali entre los años 1910 y 1930, cuando la burguesía mostró su espíritu modernizante al construir socialmente el espacio nocturno mediante la estratificación social. Al considerar la iluminación de la noche, indispensable para convertirse en una sociedad civilizada, el acceso a las distintas formas de iluminación se convirtió en un elemento de diferenciación social, un privilegio de los contribuyentes; y dio pie a definir la “correcta ubicación” de los espacios públicos: el lugar de las prostitutas, de los vagos y mendigos, de lo popular, y frente a ellos los espacios que deberían embellecerse y protegerse del desorden y los malos hábitos.

Sin embargo, recogiendo a Monsiváis asegura que esta delimitación ha sido rebasada: “La noche hasta hace algunos años era lo limitado (...), ya no más, la violencia urbana y la delincuencia se han puesto sitio a la noche (...) La noche popular se extiende al amparo de los abismos de la economía y el desempleo (...) en provecho de quienes así lo soliciten, una ciudad de estas proporciones [México D.F.] requiere del relajo como gran idioma público de la sobrevivencia”.

Referencias bibliográficas

Achi, Amonah (2011). “Función social de la propiedad y ciudadanía en la frontera urbana-rural”, en Antequera, Nelson; Cielo,

- Cristina (edit.) (2011). *Ciudad sin fronteras. Multilocalidad urbano rural en Bolivia*. La Paz: RITU Bolivia. GAML P, CIDES-UMSA, PIEB, Oxfam GB y Universidad de Berkeley.
- Antequera Durán, Nelson (2011). "Itinerarios urbanos. Continuidades y rupturas urbano rurales", en Antequera, Nelson; Cielo, Cristina (edit.) (2011). *Ciudad sin fronteras. Multilocalidad urbano rural en Bolivia*. La Paz: RITU Bolivia. GAML P, CIDES-UMSA, PIEB, Oxfam GB y Universidad de Berkeley.
- Aranda Montecinos, Verónica (2011). "La continuidad urbano rural y el uso de suelo urbano en Tarija", en: Antequera, Nelson; Cielo, Cristina (edit.) (2011). *Ciudad sin fronteras. Multilocalidad urbano rural en Bolivia*. La Paz: RITU Bolivia. GAML P, CIDES-UMSA, PIEB, Oxfam GB y Universidad de Berkeley.
- Choay, Françoise (1994). "El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad", pp. 61-73, en Martín Ramos, Ángel (coord.) (2004), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, Barcelona: Ediciones UPC.
- Galindo, Fernando (2011). "En las puertas de la gran metrópoli. Desarrollo local y relaciones interculturales rural-urbanas en Viacha", en Antequera, Nelson; Cielo, Cristina (edit.) (2011). *Ciudad sin fronteras. Multilocalidad urbano rural en Bolivia*. La Paz: RITU Bolivia. GAML P, CIDES-UMSA, PIEB, Oxfam GB y Universidad de Berkeley.
- González Ordovás, María José (1998). "La cuestión urbana: algunas perspectivas críticas", en: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n° 101, Julio/Septiembre 1998, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Martín Ramos, Ángel (2004). "La cuestión sustantiva. Introducción", pp. 7-13, en Martín Ramos, Ángel (coord.) (2004), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, Barcelona: Ediciones.
- Perales Miranda, Víctor Hugo (2011). "Ecología de barrio miseria en la ciudad de La Paz", en Antequera, Nelson; Cielo, Cristina (edit.) (2011). *Ciudad sin fronteras. Multilocalidad urbano rural en Bolivia*. La Paz: RITU Bolivia. GAML P, CIDES-UMSA, PIEB, Oxfam GB y Universidad de Berkeley.
- Prado Salmón, Fernando (2008). "El descuidado tema urbano en la Bolivia de hoy", en *T'inkazos*, nov. 2008, vol. 11, n° 25, p. 9-32, La Paz.
- Sassen, Saskia (2011). *Ciudad y globalización*. Colección Textos Urbanos Tomo 7. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos y Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Simmel, Georg (1998). *El individuo y la libertad. Ensayos de crítica de la cultura*, Barcelona: Península.
- Wanderley, Fernanda (Coord.) (2009). "Introducción: Los estudios urbanos en la encrucijada de la interdisciplinariedad", pp. 13-23, en *Estudios urbanos en la encrucijada de la interdisciplinariedad (2009)*, CIDES-Colección 25 años. La Paz: Plural.
- Wirth, Louis (1938). "Urbanism as a way of life", *American Journal of Sociology*, pp. 27-30.

I
Desborde y emergencias
urbanas contemporáneas:
retos y respuestas



“La Paz desde el cielo”

Miguel Angel Burgoa

Urbanización, medio ambiente y sociedad¹

*Jean-Claude Bolay*² (Suiza)

*Varinia Taboada*³ (Bolivia/Francia)

Resumen

El mundo se urbaniza de forma ininterrumpida en los países industrializados y de manera acelerada en las regiones del mundo todavía fuertemente rurales, transformando sociedades siempre más vulnerables y paralelamente más integradas a las redes de la globalización. En los países del Sur, una verdadera revolución demográfica está en marcha. Todo esto en contextos sociopolíticos que no ofrecen ninguna garantía en términos de planificación urbana y regional, y de recursos financieros. En tal contexto, las decisiones que se deben tomar dependerán en gran medida de la capacidad de los actores de superar la defensa de intereses sectoriales en beneficio de una gobernanza que favorezca la defensa de un bien común.

Introducción

El proceso de globalización que experimentan los países industrializados de manera ininterrumpida

y las regiones todavía fuertemente rurales de manera acelerada, da lugar a sociedades más vulnerables y al mismo tiempo más integradas a las redes de globalización. Algunas cifras nos muestran la amplitud y la variedad de este proceso: desde el año 1900 al 2000, la población urbana del planeta pasó de 262 millones a más de 3 billardos de individuos. Las ciudades millonarias en habitantes son actualmente 370, de las cuales 250 se ubican en el Tercer Mundo, frente a 11 a principios de siglo. En cuanto a las megalópolis, de más de 10 millones de habitantes, había 2 en 1950, fueron 16 en 2000 y llegarán a 27 en 2025, de las cuales 21 estarán en el Tercer Mundo. Entre el 2000 y el 2025, la población urbana de los países desarrollados pasará de 922 millones a 1,1 billardos, mientras que la del Tercer Mundo se duplicará (de 2.200 a 4.400 millones).

La urbanización debe ser comprendida, en su complejidad, como una tendencia que marca una “modernidad” conflictiva y cambiante, emblemática de transformaciones que caracterizan:

1 Texto original en francés, traducido por Olga Arquiola (Argentina).

2 Sociólogo. Doctor en ciencias políticas. Profesor en Suiza, en el Colegio de México y en la UC Berkeley como investigador visitante. Investigador en la Escuela Politécnica Federal de Lausanne y director de la cooperación internacional. Profesor de desarrollo urbano en América Latina (Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, México, entre otros), en África del Oeste (Burkina Faso, Camerún) y en Asia (Vietnam, India). Su trabajo en la temática urbana vincula ciencias sociales, urbanismo, arquitectura, ingeniería, medio ambiente y *management* institucional. jean-claude.bolay@epfl.ch

3 Maestra de conferencia ENSAPLV, París. Arquitecta-urbanista, maestra en estudios latinoamericanos.

- la globalización del proceso;
- su organización social, producto de relaciones de fuerza;
- un medio de vida en la interface entre el medio construido y los recursos naturales.

La ciudad clásica, densa, compacta e inscrita dentro de límites territoriales no representa más que una parte de la realidad urbana, ahora más difusa sobre el plano espacial, geográficamente menos definible por el incremento de la velocidad y de las facilidades de transporte, sociológicamente identificable en los modos de vida, representaciones y prácticas sociales, económicas y culturales.

Dos continentes están fuertemente urbanizados: Europa y las Américas (70-80% de la población residente) mientras que Asia y África todavía tienen dos tercios de población rural; en estos dos últimos continentes está en marcha una verdadera revolución demográfica, con una población urbana que representará el 53,4 y el 54,5% en 2030 (con una tasa anual de crecimiento del orden del 3% en África y del 2,2% en Asia). Todo esto dentro de contextos sociopolíticos que no ofrecen ninguna garantía en términos de planificación urbana y de los recursos financieros.

En este contexto, las decisiones que se deben tomar dependerán considerablemente de la capacidad de los actores sociales e institucionales para superar la defensa de intereses sectoriales en beneficio de una gobernanza que favorezca la defensa de un bien común, en sus dimensiones tanto económicas, sociales como medioambientales, vinculando a los habitantes, que son a la vez ciudadanos y usuarios, los poderes públicos, primero a escala local pero también en los niveles superiores de las estructuras de poder y –lo que podríamos denominar– los mediadores urbanos: profesionales de lo urbano, ONG y otros actores.

Los resultados de dos investigaciones nos ayudarán aquí a poner en evidencia este juego de “decisiones urbanas”, a veces institucionalizados, a veces sin organización formal:

- un primer estudio desarrollado en paralelo en tres aglomeraciones latinoame-

ricanas intenta demostrar los antagonismos que pueden existir entre la voluntad de innovación a favor del medioambiente y la variabilidad del impacto de tales decisiones en los planos económico y social;

- una segunda investigación realizada en la Ciudad Ho Chi Minh, metrópoli económica de Vietnam, subraya la necesidad de entrar en un recorrido interdisciplinario para cubrir la complejidad de las cuestiones a resolver en materia de desarrollo urbano.

En relación a trabajos realizados en contextos propios de los países del Sur, y en la perspectiva de trasladar la experiencia al plano mundial para una mejor comprensión del fenómeno, es posible extraer las siguientes conclusiones:

- La dinámica urbana es una mezcla de historias locales y de tendencias globalizadas a nivel mundial.
- Los cambios afectan en primer lugar a las sociedades más vulnerables a escala planetaria, en interacción directa con las lógicas políticas y económicas de la globalización, y con los intercambios que enlazan el conjunto de sociedades.
- Las innovaciones mayores que engendran nuestras sociedades se focalizan primero y ante todo en el medio urbano pero son fermentos de la transformación espacial y socioeconómica del conjunto del territorio, sin distinción clara entre el medio rural y las zonas urbanizadas.

Una contribución conceptual y aplicada a lo urbano

El análisis de lo urbano y sus interacciones, tanto en el plano de la sociedad como frente a cuestiones medioambientales, nos conduce a abordar este campo de investigación a través de las siguientes dimensiones clave:

- el fenómeno urbano como realidad mundial multidimensional y multiforme;

- la identificación de los actores urbanos como agentes de transformación de las sociedades contemporáneas;
- el desarrollo sostenible como realidad mundial multidimensional y multiforme;
- el desarrollo sostenible como instrumento conceptual, que permite un abordaje a la vez medioambiental, social y económico de las realidades urbanas, y que puede desembocar en instrumentos que ayudan a la toma de decisiones.

Este rápido repaso de la problemática urbana introduce los dos estudios de caso a través de los cuales se busca demostrar:

- las interfaces siempre presentes entre las diferentes dimensiones de lo urbano, en una investigación comparativa realizada en tres regiones urbanas de América Latina sobre el “costado económico y social de las innovaciones medioambientales en el medio urbano”;
- la necesidad de un enfoque interdisciplinario para interpretar mejor la complejidad de las realidades urbanas y responder mejor a ellas, tanto en el plano científico como en el profesional.

Esta doble contribución, más conceptual en un primer momento, más aplicada luego, permitirá concluir subrayando la oportunidad de una visión global del fenómeno urbano, partiendo de situaciones “extremas” que emanan de sociedades con fuertes limitaciones, como pueden serlo los países en desarrollo, enfrentados a un proceso de urbanización acelerada, para examinar cuáles son las lecciones que se pueden extraer de estos modos del quehacer social para afrontar situaciones de crisis urbanas estructurales y coyunturales, y cómo, por su organización social, éstas vienen al encuentro de las exigencias del desarrollo sostenible. En ciertas condiciones, estas “innovaciones sociales y organizativas” podrían reactualizar las líneas de conducta, incluso las políticas públicas urbanas en los países industrializados, como en el caso de Suiza y de Europa occidental.

Lo urbano: un problema multidimensional

“Entre 1900 y el 2000, la población urbana del planeta pasó de 262 millones a más de 3.000 millones de individuos. Las ciudades millonarias en habitantes son actualmente 370, de las cuales 250 se hallan en el Tercer Mundo, frente a las 11 que había a principios de siglo. En cuanto a megalópolis de más de 10 millones de habitantes, había 2 en 1950, fueron 16 en 2000 y llegarán a 27 en 2025, de las cuales 21 estarán en el Tercer Mundo. [...] Entre 2000 y el 2025, la población urbana de los países desarrollados pasará de 922 millones a 1.100 millones, mientras que la del Tercer Mundo se doblará (de 2.200 a 4.400 millones)”.

Estas afirmaciones, puestas en evidencia por Thierry Paquot en 1999, se confirman diez años después. En su informe sobre los asentamientos urbanos, ONU-Hábitat considera que esta tendencia va a proseguir en el curso de las décadas siguientes, primero en los países en desarrollo, hasta alcanzar el 70% de la población mundial en 2050 (ONU-Hábitat). Estas referencias son la base de nuestra reflexión sobre este fenómeno global de urbanización, que toca el conjunto de las regiones del mundo y que concierne de cerca o de lejos a la totalidad de la población mundial (ergo un problema de la sociedad), con un impacto directo o indirecto sobre los medios de vida (ergo un problema medioambiental), y cuya expansión acelerada, tal como ella ha sido presagiada para las futuras décadas, presenta serios interrogantes de compatibilidad entre las dimensiones ecológicas, económicas, sociales y urbanísticas para el futuro de las sociedades contemporáneas. En una palabra, interrogantes sobre el desarrollo sostenible y, más específicamente, sobre el desarrollo urbano sostenible.

Lo urbano, en su complejidad contemporánea, no puede ser percibido sino como un fenómeno multidimensional cuya realidad material, constructiva y técnica refleja la creatividad de los seres humanos, pero igualmente sus conflictos, sus contradicciones y los recursos de los cuales disponen para materializar sus proyectos.

De la ciudad a lo urbano o el pasaje de una imagen a un proceso: resumido en algunas palabras esta podría ser la transformación histórica que genera el proceso de urbanización bajo su forma actual. Anne Querien (2001) afirma que “la ciudad es primero un producto histórico de la cual cada generación se apropia de una parte diferente, y cuya materialidad responde a la aspiración que puede allí manifestarse”. En este sentido, se trata de una construcción social, producto de la relación de fuerzas entre actores, pero también una imagen simbólica de referencia para aquellos que allí viven como para los migrantes que desean establecerse en ella. Aun si la realidad espacial y demográfica nos conduce sobre territorios multiformes, difusos, disparatados, difíciles de circunscribir en sus evoluciones siempre más rápidas, tanto para los usuarios como para los decisores y, a menudo incluso para los profesionales de lo urbano.

Este “establecimiento humano”, para retomar la terminología onusiana (UNCHS, 2001), evoca primero la ciudad compacta heredada de la Edad Media, semejante al seno de un tejido denso y protector, una comunidad humana identificable y estructurada. Esta “urbanidad” hecha de una concentración de individuos, de actividades y de servicios permanece plena y entera, y merece ser reivindicada. Es una cultura que irradia más allá de las fronteras físicas y administrativas de las ciudades madre, y es con este espíritu que se inicia la revalorización de las aglomeraciones urbanas occidentales, por la rehabilitación de los espacios públicos, la apropiación de estos espacios para los ciudadanos (vías peatonales, carriles para bicicletas, moderación de la circulación), la valorización, e incluso la misma comercialización del patrimonio histórico y edificado (museos, iluminaciones, eventos culturales y deportivos están alrededor de formas tranquilizadoras y comercializadas para reencontrar una ciudad mítica y hacerla revivir como entidad histórica y referencia contemporánea).

Esta tendencia interpela al conjunto de los especialistas de lo urbano, cualquiera sea su disciplina de pertenencia y su enfoque. Paralela a esta puesta en escena de la ciudad se opera una desagregación del tejido edificado que favorece tanto

los nuevos comportamientos individuales (centros comerciales en la periferia, viviendas suburbanas) como las facilidades tecnológicas (transportes de alta velocidad, vías rápidas, internet).

Parafraseando a Françoise Choay, uno puede aventurarse a enunciar “la muerte de la ciudad y el reino de lo urbano” (1999). Es difícil abstraerse del gran debate que sacude al medio. Lo que es cierto, como lo dice T. Paquot (2000) es que estamos frente a una situación compleja y móvil que induce los saberes heterogéneos, a veces conflictivos. Esta realidad cambiante será analizada de manera diversa según seamos arquitectos o urbanistas, sociólogos o economistas, ingenieros o políticos, pues sobre ella la acción difiere, de allí que se exprese desde Nueva York o Lagos, desde la rica metrópoli de Zúrich o desde un centro regional urbano en Ecuador (Bolay *et al.*, 2004). Como lo enuncia Paquot (2006), cinco desafíos son hoy los que esta “tierra urbana” tiene para volverse mundial –como tantos otros campos de acción y de reflexión–: el control del suelo y de su ordenamiento; las movilidades; los desafíos ecológicos ligados al cambio climático; la democracia frente al individualismo; la urbanidad y el vivir juntos.

A través de mutaciones sociales, técnicas y territoriales lo urbano se revela emblemático de la “modernidad” de nuestras sociedades contemporáneas, y esto ocurre de múltiples maneras. Primero a través de la globalización del fenómeno, extendido al conjunto del planeta, aunque los niveles y los ritmos de urbanización difieran según las regiones del mundo; luego porque en su materialidad urbanística, constructiva y técnica (lo urbano comprendido como una red de redes, transportes, energías, vías de circulación, comunicaciones electrónicas; y definido igualmente como un patrimonio edificado reflejo de una historia humana y de su futuro) lo urbano es también y ante todo una construcción social, es decir, una organización de seres humanos y de sus actividades como producto de relaciones de fuerza entre individuos, entre grupos sociales enfocados a concretizar –a través de la representación que ellos se hacen de su situación y de su medio ambiente– aspiraciones y proyectos de vida (en sus

dimensiones sociales y culturales, económicas y políticas).

Por último, porque lo urbano es un medio de vida (por no decir un ecosistema artificial), de confrontación a menudo caótica, a veces coherente, pero siempre dinámica, de un medio ambiente natural (constituido de recursos indispensables para toda vida individual y social, agua, sol, aire, energías) y de un medio ambiente edificado (edificios e infraestructuras), transformado en interdependencia continua por las acciones conducidas por los individuos que allí viven, tanto como por un cierto número de decisiones y de intervenciones exógenas.

El análisis del fenómeno urbano no puede estar dissociado de una reflexión más amplia sobre el devenir de nuestras sociedades, cuya globalización de los intercambios se ha tornado en el motor primordial. Esta preeminencia de la mercantilización de las relaciones sociales a escala planetaria es una novedad eminentemente urbana, las más grandes aglomeraciones mundiales sirven de plataforma para la difusión de saberes, tecnologías, bienes y servicios. Pero esta tendencia, como lo recuerda F. Ascher (2000), no es unívoca. “Ella encuentra, en las especificidades locales, elementos útiles a su propia dinámica”. Y la idea de la ciudad clásica, densa, compacta y demarcada en sus límites planificados, en su diferencia de lo rural, no representa más que una parte de la realidad urbana, ahora más difusa sobre el plano espacial, geográficamente menos definible por el incremento de la velocidad y las facilidades del transporte, sociológicamente ante todo identificable a los modos de vida, representaciones y prácticas (Bolay *et al.*, 2000).

Estos elementos ponen en evidencia las duplas aparentemente dicotómicas que deberíamos examinar como signos de la evolución del fenómeno que se desea evaluar, analizar y transformar: ciudad-urbano, homogeneidad-complejidad, disciplina-interdisciplinariedad. En síntesis, lo urbano nos obliga a tomar algunos reparos: el fenómeno no puede ser aprehendido más que en la perspectiva histórica que permite comprender, en el largo plazo, sus transformaciones; su complejidad implica un análisis interdisciplinario

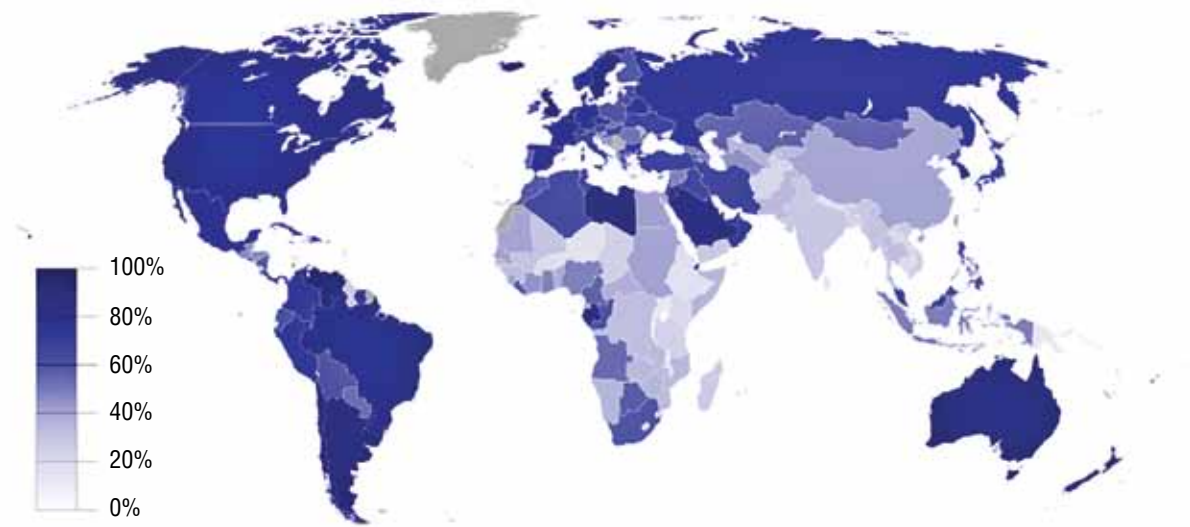
de sus diferentes caracteres e interacciones; los resultados de las investigaciones –traducidos en recomendaciones, lineamientos, políticas y programas de actividades– deben ser conducidos a buen término desde una perspectiva de gobernanza ciudadana (en cuanto a la toma de decisiones) e intersectorial (en lo que concierne a lo operacional).

Fragmentación urbana: tendencia global con distinciones regionales y locales

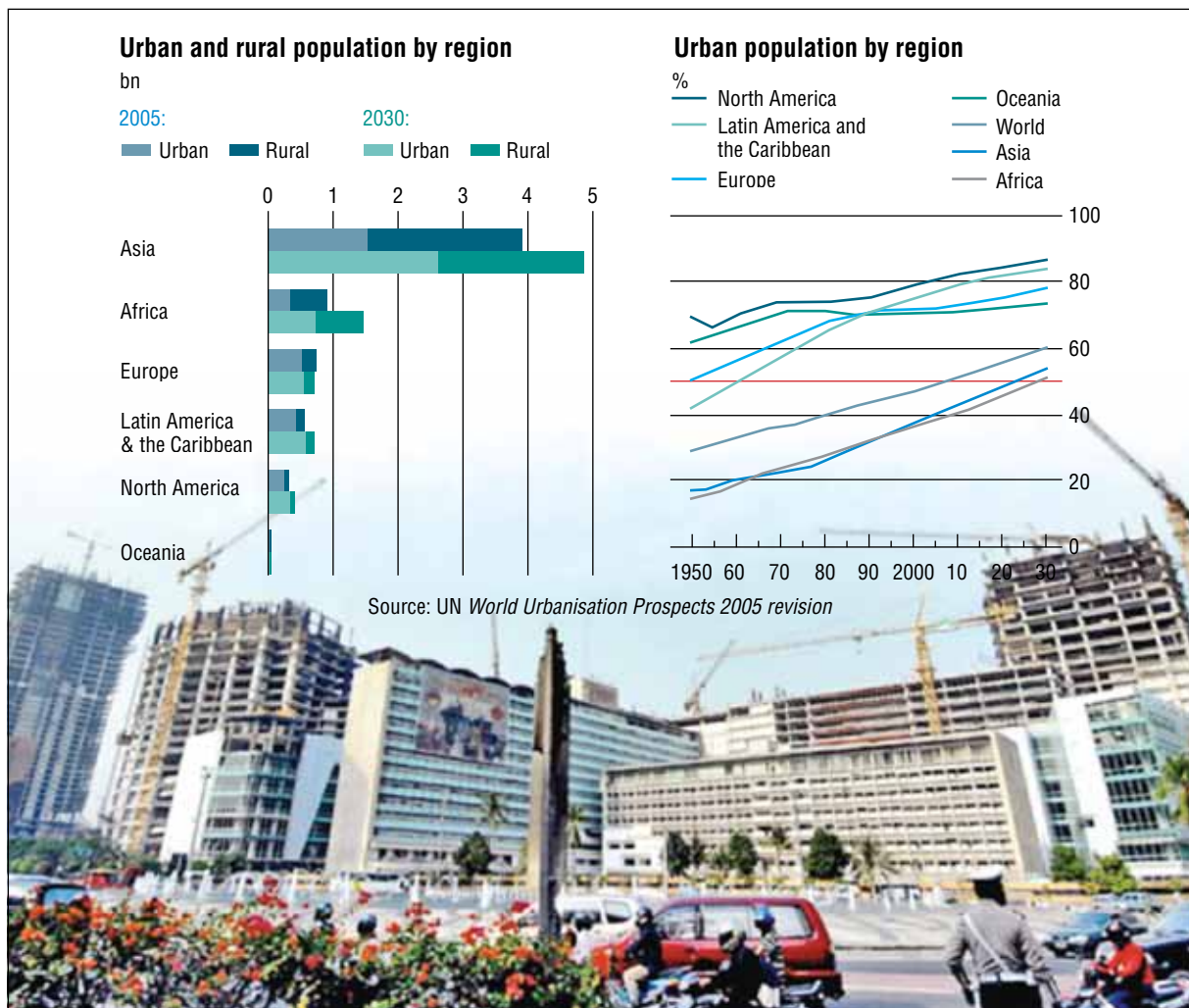
Muy brevemente, hay que recordar que lo urbano, a la vez como territorio habitado y también como fundamento sociocultural, representa el medio de vida de más del 50% de la humanidad (UN-DESA, 2009), distribución que no es homogénea en el plano internacional. Dos continentes están fuertemente urbanizados, Europa y las Américas (rozando el 80%) mientras que Asia y África tienen apenas más del tercio de sus poblaciones viviendo en medios urbanos. Estas distinciones regionales son enormes y marcan fuertemente el reparto demográfico en el curso de los próximos años –los desafíos en términos de urbanizaciones–, la relación de fuerzas económicas y políticas entre las poblaciones urbanas y rurales, lo mismo que entre países históricamente urbanizados y países en vías de urbanización.

En efecto, como se puede comprender con la lectura de los dos gráficos siguientes, la urbanización se caracteriza por una fractura entre el Norte y el Sur, que traduce una doble tendencia:

- un crecimiento urbano muy débil en el plano demográfico en los países industrializados, pero con un impacto no despreciable en el uso y tratamiento del espacio;
- una verdadera revolución demográfica en la gran mayoría de los países asiáticos y africanos (la población urbana, que representa 36,4% en Asia y 37,9% en África en 2000 pasará a 53,4 y 54,5% respectivamente en 2030, con una tasa anual de crecimiento del orden del 3% en África y del 2,2% en Asia).



Población urbanizada en 2006 (UNFPA, State of the population, UN, 2007).



Estos grandes movimientos de población van a inscribirse, de una parte y otra, sobre el territorio: dando forma a la expresión física y material del presente y del futuro de las aglomeraciones urbanas del mundo contemporáneo –modificando también las representaciones que los usuarios tienen y los comportamientos que adoptan–; agrandando la brecha entre “ciudades ricas”, reproduciendo una imagen construida y simbólica de una historicidad afirmada (que se piensa en el tratamiento urbanístico de los espacios públicos centrales dedicados al ocio y al comercio) y “urbanizaciones pobres” (Lieberherr y Bolay, 2007), estas últimas como la extensión periférica de las metrópolis occidentales o representadas por las aglomeraciones “informales” de los países del Tercer Mundo (Davis, 2006; Neuwirth, 2005; Agier, 1999); a través de la emergencia de mestizajes, tanto en el plano social (un incremento de las migraciones Sur-Norte es altamente previsible) como cultural.

Estas previsiones son cruciales y ya no permiten a los especialistas de lo urbano hacer la economía de tales pasajes entre lo urbano y el mundo, la realidad que se observa en lo cotidiano en nuestro vecindario inmediato y las transformaciones urbanas que se consideran exógenas no son a menudo más que premonitorias de conflictos nacidos de la globalización, que son, siguiendo a Stiglitz (2007), tanto ideológicos y políticos, como económicos y tecnológicos.

Cuestiones sociales y políticas: actores, prácticas y decisiones

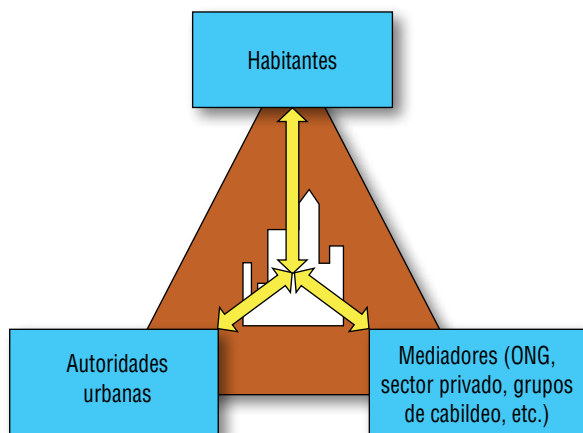
Para un sociólogo que trabaja el campo urbano, una de las cuestiones clave reposa ante todo en el análisis del comportamiento de los actores en el lugar, de sus aspiraciones y aprehensiones en función de la realidad que les rodea; representaciones que, en su momento, van a determinar estrategias y acciones individuales o en tanto grupos constituidos, mediante luchas por defender sus intereses. Encontramos esta idea especialmente en Alain Touraine quien hace más de veinte años (en “el retorno al actor” de 1984) sostuvo que el posicionamiento del

actor social se define a la vez por los valores que orientarán su acción, por las luchas que sus acciones engendrarán y por las relaciones de dominación (nacidas de relaciones de fuerzas). La acción social, para retomar otro término difundido por Touraine, es entonces el resultado de acciones conducidas por los agentes de cambio que, con conciencia, buscan transformar la realidad social, pero también económica y material. Esto nos permite poner el acento sobre las conductas colectivas de los individuos, sobre la defensa de intereses identificando los grupos, y sobre los conflictos como motor de los cambios. Tema central en “un mundo contemporáneo” tironeado entre “una globalización y una fragmentación simultánea” (Castells, 1996).

Ya que es fácil apostar sobre el hecho de que los cambios que modelan nuestras sociedades contemporáneas –por la emergencia y difusión de nuevas tecnologías, por la globalización de los intercambios (ante todo económicos, aunque no exclusivamente) y por las normas políticas que guían esta tendencia (liberalismo o neoliberalismo para retomar la jerga usual)– van a transformar nuestro medio de vida, el medio ambiente urbano de más de la mitad de los habitantes del planeta; van a modificar por lo mismo las percepciones, estrategias y prácticas de los actores urbanos; y, detrás de esto, la identificación propiamente hablando de los actores urbanos: ¿quiénes son estos individuos que, a título personal, pero también y sobre todo reunidos en corporaciones, grupos o asociaciones identificables, son los agentes del cambio urbano, hoy y ahora? Y, en segundo lugar, ¿cómo se construyen nuevos modos de regulación de la acción urbana que se apoyen sobre cierta pluralidad de actores y propongan crear mediaciones favorables a los compromisos entre intereses divergentes?

Inspirándonos en investigaciones llevadas a cabo en numerosas regiones del mundo durante los últimos veinte años, esencialmente en América Latina y Vietnam, nos hemos aventurado a discernir estos *partenaires* de la acción urbana, entronizados de manera un poco esquemática en el seno del “triángulo de los decisores urbanos” (Bolay y Du, 1999).

El triángulo de los actores urbanos



Esta no puede representar más que una primera etapa en la comprensión de las dinámicas que fabrica el sistema urbano. Ella merece ser afinada a fin de superar una visión por demás funcionalista, demostrando, por ejemplo, la diversidad de actores en el seno de estas grandes categorías, sus frecuentes divergencias de puntos de vista y de estrategias, las confrontaciones o las concertaciones que surgen de enfrentamientos puntuales o de posibles alianzas. Esto se revela particularmente necesario en el momento en que se desea ubicar dispositivos de “gobernanza urbana” buscando asociar una pluralidad de actores,⁴ y permitiéndonos comprender las lógicas puestas en marcha por los actores implicados en estos juegos.

Si debemos evocar la figura de los habitantes es porque éstos traducen, por sus posicionamientos, la complejidad de la dinámica urbana y son a la vez ciudadanos (decisiones, directamente o a menudo indirectamente), usuarios (por lo tanto potencialmente beneficiarios de la acción pública), agentes de cambio (por el sesgo de formas organizadas, grupos de cabildeo, asociaciones, partidos políticos, etc.) pero también, en ciertas circunstancias, “hacedores de ciudades”, constructores, urbanistas, técnicos “de pies desnudos” (Percq, 1994; Pedrazzini, Bolay, Bassand, 1996; Westendorff, 2004).

Socios privilegiados de los profesionales de lo urbano, como los habitantes, son los poderes públicos, en primer lugar los poderes locales (institucionalizados en el marco de los límites territoriales y legales), pero también los poderes regionales y nacionales, que juegan un rol determinante en el establecimiento de normas, en la definición de condiciones marco de políticas urbanas y de su aplicación y seguimiento. Las autoridades públicas –a las cuales es necesario agregar a las administraciones que ejecutan las decisiones– están hoy en día, como todo actor urbano, sometidas a las tendencias de la globalización (aumento del poder de los actores económicos, desregulación del marco jurídico, descentralización de procesos políticos versus concentración internacional de grandes orientaciones económicas y de la sociedad) y han ido perdiendo progresivamente el norte de su poder en beneficio de nuevas formas embrionarias de cogestión. Sin olvidar que el gobierno local, escala de poder prioritariamente abocada a la gestión urbana, es cada vez menos la escala apta para la resolución efectiva de problemas (Blanc, 2001).

La cuestión de los profesionales de lo urbano no puede ser eludida. ¿Son ellos actores de primer plano, por la autoridad que le confieren sus competencias y su dimensión operacional o deben ser considerados como agentes que intervienen en nombre de verdaderos decisores, políticos y sociales? Reemplazar a estos individuos, sus conocimientos y sus actividades, en el seno de una categoría más amplia que denominaremos “mediadores”, nos permite inscribirlos, junto con otros actores, como sujetos centrales de toda dinámica urbana.

Ya sean arquitectos, urbanistas o ingenieros, pero también planificadores, sociólogos, economistas, geógrafos o urbanistas o paisajistas, los profesionales ocupan una posición ambigua, son fuertes en sus competencias a favor de una transformación efectiva del territorio urbanizado, pero pueden ceder a falsas ilusiones sobre

4 La gobernanza urbana, para retomar las declaraciones de D. Joye y J.-P. Leresche (1997), debe ser comprendida como “una coordinación de acciones y de actores, ya sean privados o públicos, frente a la ineficacia del Estado para gestionar las políticas públicas y la fragmentación social de intereses”.

la magnitud de su influencia. A veces incitados a considerarse como “los amos de la ciudad” (para retomar la expresión de Tribillon, 2002), se ven enfrentados, según las situaciones, a una doble dificultad:

- una imposibilidad técnica y sobre todo política de tratar de manera coherente todo el territorio (situación típica de sociedades democráticas de tipo europeo donde numerosas formas de expresión obstaculizan las desideratas de los profesionales);
- una incapacidad técnica y financiera de hacer frente a las constricciones espaciales, físicas y sociales de territorios en vía de urbanización (situación típica de la gran mayoría de las aglomeraciones urbanas del Tercer Mundo, en las cuales la voluntad política y ciudadana, si esta última existe, es inmediatamente contrarrestada por la incapacidad presupuestaria de los actores públicos y privados para aportar soluciones inmediatas y sostenibles [UN-Hábitat, 2005]).

El desarrollo sostenible y lo urbano: entre ideología, análisis conceptual e instrumento de decisión

Una primera definición de “desarrollo sostenible” se impone para situar mejor el concepto frente a las numerosas críticas que han sustentado dos décadas de vivas discusiones.

Para la Comisión sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, encomendada a fines de los años 80 por las Naciones Unidas para preparar la Cumbre de la Tierra en 1992 (1987), el desarrollo sostenible representa un compromiso frente al presente y en consideración a las futuras generaciones: “...para asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para que satisfagan las propias...”, lo que implica que se pongan límites, no de manera absoluta, pero teniendo en cuenta el estado de las tecnologías, de los recursos naturales y de una organización social apta para promover un crecimiento

económico más equitativo. Esta inquietud no es nueva, desde los años 70 una corriente entera de la economía había vuelto a discutir las líneas directrices del productivismo desenfrenado, ya sea de obediencia capitalista o socialista, para subrayar los estragos ecológicos al igual que la injusticia social que perduraba. El eco-desarrollo, para retomar los términos de uno de sus teóricos, Ignacy Sachs (1997; 2007), es el concepto fundador de estas preocupaciones.

Tres elementos clave determinarán la sostenibilidad de un desarrollo posible. Interdependientes uno de otro, están allí para afirmar que el desarrollo sostenible no es simplemente “un nuevo vocabulario para hablar del medio ambiente”, ni tampoco se trata de una “economía de mercado más preocupada de la calidad de sus productos”. Hay que considerarla como una visión heurística de la complejidad social, un enfoque a través del cual nos preguntamos de manera sistémica sobre las interacciones conflictivas o armoniosas en el seno de nuestras sociedades contemporáneas en sus tres dimensiones clave: la equidad social, la preservación medioambiental y la responsabilidad económica.

Ellas son, a la vez, el camino que se debe seguir y la garantía de un progreso verdadero en el largo plazo:

- Equidad social, ya que los mecanismos de redistribución de riquezas existentes entre los individuos y entre países son un factor de justicia pero también de productividad y de inventiva, y esto en todos los campos.
- Preservación medioambiental, porque los recursos naturales son, en su gran mayoría, agotables y degradables y necesitan de un uso racional y óptimo.
- Responsabilidad económica, dado que las solas leyes del beneficio no aseguran la consideración de los costos directos e indirectos de la producción, lo que repercute sobre los consumidores y agrava las desigualdades entre los “beneficiarios” del sistema y quienes pagan el costo real (directamente por una presión sobre los precios agrícolas en el Sur, por ejemplo; indirectamente bajo la forma de

contaminación, enfermedad, desempleo, exclusión social y otros).

Este equilibrio, precario y aleatorio, debe ser perseguido, y para hacerlo es indispensable que la dimensión espacial se torne un componente ineludible que logre distribuir de manera armoniosa sobre el territorio a los individuos, sus urbanizaciones (alojamientos e infraestructuras) y sus actividades. La división del mundo entre “ricos y pobres” se traduce en una fragmentación del territorio habitado, segregación contra la cual el desarrollo sostenible debe representar un verdadero instrumento de análisis (Theys, 2002; Godard, 1996).

Y es claramente por esto que este análisis debe guiar las políticas públicas e implantarse de manera coherente (sobre todo a través de las “Agenda 21”⁵ locales). No alcanza con admitir estos principios, es necesario además convencer, incluso obligar, si es necesario, a individuos e instituciones a otorgar a este nuevo enfoque multi-dimensional un carácter ineluctable en la planificación y la organización urbanas. Es allí entonces donde nacen los problemas, las declaraciones de intenciones son raramente seguidas de una puesta en marcha seria y determinada.

Pero el riesgo es también grande cuando el “desarrollo sostenible” se considera como “un lujo para países ricos” en detrimento de los países más pobres, acentuando la segregación entre los beneficiarios de un desarrollo sofisticado y oneroso, minoritarios porque son occidentales y poco numerosos, y las grandes masas de indigentes; profundizando igualmente la brecha existente entre espacios urbanizados a estos efectos y los territorios abandonados a su

suerte.⁶ La cuestión es eminentemente política, colectiva y urgente de abordar, sin distinción de origen ni de disciplina, en la medida que los participantes estén listos a comprometerse en profundos cambios de la sociedad, a replantear sus modos de vida y sus privilegios. Y es, sin ninguna duda, esta falta de buena voluntad, esta ausencia de compromisos fuertes por parte de cantidad de actores políticos y económicos, lo que ha generado tantas críticas frente al concepto, y todavía más a la vista de su aplicación (Rist, 1996).

Estas perspectivas de desarrollo sostenible –mientras se quieren aplicar a un contexto específico, como pueden ser las aglomeraciones urbanas contemporáneas– todavía permanecen muy alejadas de la dinámica de la globalización, de su preeminencia económica y de sus efectos sociales (Bolay, 2006).

Dos ejemplos de gestión urbana sobre cuestiones socio-medioambientales

Dos investigaciones, entre otras desarrolladas en la EPFL⁷ con asociados científicos extranjeros, nos permiten examinar más concretamente cómo estas diferentes dimensiones, medioambientales y sociales, interrogan el proceso de urbanización.

La primera de estas investigaciones, realizada conjuntamente en tres países de América Latina (Argentina, Bolivia, Cuba), pone en evidencia el hecho de que las cuestiones medioambientales en el medio urbano tienen un impacto económico y social de primera importancia y que su resolución tiende a generar más

5 Agenda 21 es el programa de las Naciones Unidas relacionado con el desarrollo sostenible. Es un plan de acción para ser tomado global, nacional y localmente por organizaciones de las Naciones Unidas, gobiernos y grupos en cada área en la cual los humanos impactan el medio ambiente; 21 se refiere al siglo XXI. Ver: <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21text.htm>

6 Las prioridades en materia de desarrollo urbano muestran bien cómo esta división espacial se realiza de manera selectiva, ya sea al interior de las aglomeraciones urbanas, como en su vínculo con las regiones rurales; y muy particularmente en los países del Tercer Mundo (Bolay *et al.*, 2003).

7 Las investigaciones citadas han sido realizadas desde los años 90 en el marco del Instituto de Investigación sobre el Medio Construido (IREC) del departamento de arquitectura, antes de continuar a partir del Laboratorio de Sociología Urbana (LaSur) del Instituto de Desarrollo Territorial (INTER) de la Facultad ENAC, y proseguidas desde entonces en el seno de la cátedra UNESCO “Tecnologías para el desarrollo” (Unidad Cooperation@epfl) de la Escuela Politécnica Federal de Lausanne, Suiza.

o menos segregación social y espacial, según las políticas públicas implementadas.

La segunda investigación, ejecutada en la Ciudad Ho Chi Minh (Saigón), en Vietnam, servirá de ejemplo para demostrar que el estudio de la complejidad urbana, característica primera de este proceso, implica, tanto en su enfoque como en sus recomendaciones, una metodología científica centrada en la interdisciplinariedad.

El costo económico y social del mejoramiento medioambiental en América Latina

Con el objetivo de observar localmente las transformaciones sociales inducidas por los cambios en las condiciones medioambientales de existencia de las poblaciones urbanas de América Latina, se realizaron tres estudios comparativos en tres contextos urbanos específicos, trabajando en cada caso en sociedad con una institución universitaria o un organismo de investigación. Estos contextos son Cuba, Bolivia y Argentina (Bolay *et al.*, 2003).

Estas tres regiones urbanizadas no representan de manera exhaustiva el conjunto de problemas que se encuentran en el crecimiento un poco convulsivo de las ciudades latinoamericanas. Ellas son, sin embargo, sintomáticas de las incertidumbres más actuales en materia de planificación del medio construido y de las dudas que plantean los especialistas de la gestión urbana en América Latina, por una parte frente a la imprevisibilidad del crecimiento urbano y por otra a la consideración de un aumento sin precedente de las desigualdades sociales y económicas.

En Cuba, trabajamos en un contexto “forzado a la innovación social”. En numerosos países la reestructuración económica y la reorganización político-administrativa han permitido la

emergencia de organizaciones no gubernamentales innovadoras sobre el plano social. Cuba, país enclavado y abandonado hace diez años por su tutor soviético pero siempre sometido al bloqueo de los Estados Unidos, se encuentra a medio camino entre una política de planificación centralizada y una apertura a la iniciativa privada. Nuevos actores aparecen y participan en la organización de la sociedad urbana (organizaciones sin fines de lucro, empresas privadas⁸). Es particularmente el caso del dominio del hábitat y especialmente de la vivienda social, reivindicada por el Estado como un derecho fundamental del ciudadano y realizado masivamente por empresas públicas, que no alcanzan a satisfacer el conjunto de necesidades de la población de la isla. Ayudada por la crisis económica, la vivienda autoconstruida se torna, como en el resto de América Latina, en la forma usual en que las capas más desfavorecidas intentan resolver este problema. Para hacer frente a esto se constituyó Hábitat-Cuba, sociedad sin fines de lucro, iniciadora de numerosos programas de vivienda en las que las propuestas de renovación son abordadas con la participación directa de los habitantes.⁹

Bolivia, luego de una vuelta a la democracia parlamentaria en 1982, consagró lo esencial de su vida política y reglamentaria a “innovar sobre el plano legal e institucional”, a favor de la descentralización administrativa y política y de una gobernanza urbana que vincula autoridades municipales y actores privados y sociales. Aunque este largo trabajo de reforma estructural de los poderes ejecutivos y legislativos no está exento de populismo, desemboca, sin embargo, en un reforzamiento innegable de las colectividades urbanas, más libres frente al Estado central, con mayores márgenes de maniobra para negociar la gestión y el mantenimiento de servicios colectivos tales como la gestión de residuos sólidos en la periferia pobre

8 Hablar de empresas privadas en Cuba hoy se refiere a dos tipos distintos de empresas: por un lado, se trata de microempresas familiares y, por otro, de empresas mixtas que vinculan capital privado extranjero y contribución gubernamental cubana.

9 La sociedad Hábitat-Cuba fue cerrada en julio de 2001 por el gobierno, aduciendo que se recuperaría esta experiencia innovadora desde el seno de las estructuras administrativas públicas.

de La Paz, principal aglomeración urbana del país. Respecto a este tema, Bolivia sigue siendo ejemplar. Sin lugar a dudas, es uno de los países que ha vivido, desde los años 90, las revueltas más profundas sobre el plano legal y jurídico (Thévoz, 1999), ofreciendo así un dispositivo extremadamente refinado e innovador de instrumentos políticos y sociales. Buscando a la vez una mayor autonomía de las municipalidades en la gestión de su territorio y mayor control ciudadano sobre las instituciones responsables de representar a la población (Ley de Participación Popular), este dispositivo hace del control del medio ambiente un elemento clave de la gestión pública.

Las cosas evidentemente no se dan de forma automática y las prácticas parecen todavía atrasadas sobre las disposiciones legales: administraciones locales extremadamente fluctuantes, recursos financieros reducidos, coordinaciones casi inexistentes entre actores privados y públicos y tráfico de influencias. Esto se traduce en un aumento de costos de servicios privatizados puestos a disposición de la población, subsidios públicos mal controlados y la insatisfacción de una mayoría de los usuarios respecto de las prestaciones ofrecidas. Así, nos enteramos que las zonas de hábitat precario no regularizadas de la periferia de La Paz no disponían, hace todavía algunos años, de servicios organizados de recojo de basura doméstica, incluso cuando ya se habían adoptado disposiciones municipales para efectuar tales trabajos. Los reglamentos no son efectivamente aplicados más que en los barrios urbanizados y aptos para recibir un sistema clásico de tratamiento de residuos, mientras que son ignorados en las zonas populares donde la topografía de las calles no permite a los camiones abrirse paso.

En Argentina, la privatización del agua en el Gran Buenos Aires es altamente representativa de un “contexto innovador en el marco de una economía de mercado”, tendencia que marca la política pública seguida por este país durante más de una década. La desvinculación del Estado y la privatización de servicios urbanos tradicionalmente encargados a las autoridades públicas son tendencias fuertes hoy en día en

muchos países en desarrollo. Actualmente la innovación depende allí de la rentabilidad financiera de cada operación urbana, aunque esta evolución afecte servicios indispensables para la vida física de los individuos y una urbanización coherente de la vida urbana (conducción de agua potable, evacuación de las aguas sucias, tratamiento de residuos sólidos, transportes públicos).

Este proceso de liberalización de los servicios urbanos y de internacionalización de su control se ha extendido en su momento a toda la Región Metropolitana de Buenos Aires, con los imperativos a la vez técnicos y medioambientales (mejoramiento de la calidad y de la cantidad de agua puesta a disposición) y económicos (rentabilización de nuevas inversiones). Los servicios de abastecimiento de agua potable y de evacuación de aguas residuales, promovidos como compromiso político desde los años 50 y ampliamente extendidos en la zona metropolitana, reflejan hoy en día, el hecho de su privatización, un principio de segregación territorial que estigmatiza las comunas periféricas y los barrios pobres en particular.

El conocimiento de contextos nuevos conlleva a evocar los objetivos perseguidos. Desde una perspectiva comparativa se analizan las prácticas sociales “medioambientales” en terrenos muy operativos y dentro de ciudades particulares. La comprensión de los desafíos socio-políticos del medio ambiente y del desarrollo pasa por el estudio de los hábitos de actores distintos pero poseedores de una idéntica finalidad: el mejoramiento de las condiciones generales de existencia gracias a un mejoramiento real del medio urbano (Pattaroni *et al.*, 2009).

La complejidad de las motivaciones se acompaña de una infinidad de efectos sociales y económicos cuya consideración es a menudo minimalista al momento de la elaboración de estrategias de acción de parte de los decisores. A primera vista, esta inquietud de mejoramiento medioambiental va forzosamente de la mano con una mayor sostenibilidad del desarrollo. Es en efecto difícil pensar que contar con aire limpio, agua potable y hábitat salubre, por ejemplo, vayan en contra de una

perspectiva de sanidad pública, de una ciudad más “vivable” para todos.

Siendo así, tal ecuación no puede limitarse al mejoramiento del medio ambiente y a una sociedad urbana más armoniosa; otros parámetros intervienen para complicar la evaluación. De hecho, la mejora del medio ambiente descansa cuanto menos sobre tres factores: i) la puesta en marcha de tecnologías aptas para frenar el deterioro de las condiciones de vida y la contaminación del medio ambiente; ii) inversiones públicas y privadas acordes para permitir la realización de este objetivo y la extensión de los efectos al conjunto de la colectividad; iii) el dominio social e institucional de este enredo de “factores naturales y materiales” en la perspectiva de implantar lo que podría ser una “buena gestión” del medio ambiente urbano.

Teniendo en cuenta tales especificidades del medio urbano nuestra hipótesis es que un mejoramiento consecuente del medio ambiente implica una verdadera *creatividad tecnológica*, es decir, un dominio social innovador de las tecnologías. Esto significa que en una perspectiva de desarrollo sostenible, la innovación es “real” no solamente mientras está *realizada técnicamente*, sino también cuando ella es aceptada socialmente e integrada en un contexto cultural y económico dado.

No es sino a este precio que las tecnologías puestas en marcha y su aplicación al campo medioambiental tendrá un efecto positivo para el conjunto de la sociedad. Es necesario, para ello, que los mecanismos de distribución territorial y de repartición social de los “beneficios” tecnológicos y medioambientales alcancen a la gran mayoría de los ciudadanos. A la inversa, será difícil admitir que una innovación tecnológica contribuye a un desarrollo urbano sostenible –o incluso más sectorialmente, al mejoramiento del medio ambiente– si su aplicación comporta o refuerza la fragmentación espacial o la segregación social. Ninguna “razón medioambiental” superior puede ser esgrimida si las innovaciones que ella induce deben desprender más pobreza y más marginalidad para la gran mayoría.

La mejora del medio ambiente en el ámbito urbano está directamente vinculada a la de las

condiciones de vida de los grupos sociales que allí residen.

Los tres estudios de caso latinoamericanos confirman la realidad de este lazo. En el plano social, la pertinencia de tres experiencias innovadoras analizadas es por otra parte evidente. Se trata en efecto de ofrecer viviendas decentes a las poblaciones pobres de las ciudades cubanas; de extender los servicios de agua a los barrios populares de la periferia de Buenos Aires, allí donde estas infraestructuras se revelan ampliamente deficientes; de poner a disposición de familias bolivianas de barrios irregulares de La Paz un servicio de recojo de residuos domésticos todavía inexistente. El interés colectivo de las “innovaciones” analizadas es indiscutible. Para abordar las verdaderas cuestiones medioambientales y evaluar de manera realista las consecuencias sociales de los cambios inducidos para cada uno de los elementos del proceso, es necesario interrogarse por las lógicas de su puesta en marcha.

En cada uno de los casos puestos a prueba, tres actores indisociables están presentes sobre la escena urbana: el gobierno urbano, responsable de las normas y de su aplicación; el ciudadano, ya sea productor de su medio ambiente y/o consumidor de servicios puestos a su disposición; el mediador, ya sea que se trate de una empresa privada, de una microempresa comunitaria o de una sociedad sin fines de lucro. Las posiciones tomadas por cada uno de estos actores en la gestión urbana harán que la dinámica sea más o menos apta para “socializar” una tecnología favorable al medio ambiente.

En Bolivia, la municipalidad, aunque dotada por la nueva Constitución de todos los poderes otorgados por las políticas de descentralización, no consigue ser el motor del cambio. Concretamente, ella traduce en su gestión de residuos sólidos un tratamiento social de desigualdad, ofreciendo a través de empresas interpuestas prestaciones de menor calidad en los barrios y alrededores de las poblaciones enfrentadas a los problemas más agudos.

En la zona metropolitana de Buenos Aires, la consideración de lo social en la nueva gestión del agua es igualmente reveladora de los

conflictos de interés entre actores urbanos. Reconocidos en sus derechos ciudadanos de consumidores de servicios de la colectividad (por la extensión de redes técnicas en sus barrios), las poblaciones pobres de las comunidades periféricas deben rápidamente perder sus ilusiones porque esta extensión es selectiva y no cubre ciertos barrios o viviendas. Auto-productores de un servicio de base informal (pozos cavados en el mismo suelo), los pobres continúan siendo consumidores virtuales y su precariedad continúa o incluso se agrava. Muchas de las familias que han podido acceder a esta nueva prestación, se encuentran en la imposibilidad de asumir la carga financiera, enfrentan retardo en los pagos, cierre de contadores, y otros tantos problemas que los devuelven a su verdadera posición frente a las leyes del mercado, la de los excluidos.

Es sobre esta base que se organiza la discusión del proceso de privatización del agua que, ciertamente, mejora la calidad intrínseca de las prestaciones (mejor calidad del agua y circulación reforzadas) pero la reserva a aquellos que pueden pagar el precio. Enfrentados al nacimiento de tales movimientos de protesta cuya consideración no se inscribe en el cuaderno de cargas de las empresas, las municipalidades están en la obligación de compensar los excesos de la liberalización del sector y jugar al mediador frente a las reivindicaciones de la población, aunque desposeídas de poder deben jugar allí un rol en primer plano.

Esta conciencia ciudadana está en la base de la acción llevada a cabo en Cuba durante muchos años por la ONG Hábitat-Cuba. La dimensión social está en el centro del dispositivo. Los grupos de habitantes implicados en estas experiencias conocían las reglas de juego y su participación fue efectiva e indispensable en más de una cuestión. Ellos fueron obreros en la construcción de su casa, como en el ejemplo de las microbrigadas que acompañan las grandes realizaciones constructivas en el país, economizando igualmente en los gastos de ejecución. Su participación es también y ante todo tenida en cuenta por la implantación de una nueva forma de gestión colectiva de su patrimonio.

Esta concepción participativa de la planificación y el aprendizaje mutuo entre técnicos y residentes alarga forzosamente la duración de los procesos de realización y el tiempo entra entonces en la cuenta. Pero este alargamiento de los plazos de realización debe, a su término, repercutir en una gestión más beneficiosa, tanto para los poderes públicos como para los usuarios:

- por la edificación de obras más acordes a la demanda social;
- debido a un control directo sobre la calidad de la puesta en marcha,
- buscando una capacidad de mantenimiento de las viviendas;
- y, sobre todo, mirando hacia una mayor cohesión social de los grupos que abandona un enfoque demasiado individualista de las cuestiones urbanas, por una visión más compartida de su futuro.

La preocupación por el impacto social de estas innovaciones está claramente afirmada en Cuba, sigue siendo un elemento determinante de la acción colectiva, aunque actúa en el corazón del sistema. Por el contrario, esta preocupación aparece, en el caso argentino y boliviano, como una dimensión marginal.

Cuando se comparan estas tres situaciones, muy distintas al fin de cuentas, lo social se revela indisociable de lo político y la articulación entre los actores del desarrollo urbano traduce el modo según el cual el cuadro político facilita o traba una acción para el mejoramiento del medio ambiente, a favor o no de un desarrollo sostenible de la ciudad. Ciertamente, ninguna situación, sea cubana, boliviana o argentina, puede servir de modelo, las intenciones perseguidas estuvieron cada vez sometidas a las restricciones de un sistema dado.

Los costos económicos, si permanecen difícilmente apreciables a menudo para los actores mismos, no son sin embargo menos reales. Estos gastos representan cargas de las cuales se debería idealmente asegurar una distribución equitativa entre los beneficiarios de los servicios puestos a disposición, pero en la realidad se revelan como fuente de beneficios y por

ende como objetos de conflicto, de luchas entre poblaciones, poderes políticos e intermediarios privados.

Las mejoras medioambientales no pueden ser tampoco descuidadas. Ellas existen en cada caso, pero su amplitud, tanto en el plano espacial, técnico como social, depende grandemente de las políticas públicas puestas en marcha para acompañar la realización. Los mecanismos de decisión, a veces descuidados por los especialistas de la innovación, son sin embargo esenciales para la supervivencia de todo proyecto. Son estos mecanismos los que transforman la idea original en real, con su tren de consecuencias económicas y sociales. El impacto de la innovación sobre la sociedad civil permanece así como el principal desafío que debe recoger toda experiencia pretendidamente innovadora. Cada vez que este impacto es subestimado, los ciudadanos pobres encuentran problemas insolubles que no desprenden ninguna otra fatalidad que las elecciones hechas conscientemente por los decisores para alcanzar sus objetivos. Igualmente, el alcance social de estas transformaciones sigue siendo problemático, mientras que es a partir de ella que deberían estar pensadas las situaciones futuras como los mecanismos de prorrateo en la medida de hacer del desarrollo sostenible un desarrollo social para todos.

Hábitat precario y servicios urbanos en Ho Chi Minh City, Vietnam

Desde 1994, en colaboración con la Universidad Nacional de la Ciudad Ho Chi Minh (HCMC, por sus siglas en inglés), tres equipos de investigadores de la EPFL (ciencias sociales y urbanismo, hidrología y eco toxicología) pusieron en marcha un dispositivo de investigación-acción para mantener tres unidades científicas homólogas en Vietnam de manera de establecer, en un contexto metropolitano de país emergente en pleno crecimiento económico, cuáles son los vínculos que se pueden estar levantando entre: la atracción migratoria de una gran capital económica como puede serlo la Ciudad Ho Chi Minh (más de cinco millones de habitantes y un 30% de la produc-

ción económica nacional actual), el aumento de la población que se desprende (alrededor de 100.000 individuos se establecen cada año con toda ilegalidad en la zona metropolitana), y la calidad de vida de los ciudadanos.

En efecto, de acuerdo a las estadísticas económicas que sostienen entre 7 y 10% de crecimiento anual del PIB en el curso de los años 1990-2010, síntomas de deterioro de las condiciones de existencia de las poblaciones más desfavorecidas matizan los efectos positivos de este auge económico: rápida degradación de los recursos medioambientales, en particular del agua (HCMC está atravesada por canales y otros cursos de agua); precarización de viviendas autoconstruidas sin la asistencia arquitectónica y técnica requerida para su durabilidad; informalización creciente de fuentes de ingreso (Wust, Bolay, Du, 2002; Bolay, Du, 1999).

Los índices son claros, con un tercio de la producción nacional, la región metropolitana de la Ciudad Ho Chi Minh es el centro económico de Vietnam, el polo de atracción para todos los individuos que están en la búsqueda de un empleo, de un ingreso, de una situación mejor. Esta carrera por la "felicidad urbana", perfectamente comprensible, no se realiza sin embargo sin tensiones.

El contraste es flagrante entre un país de alrededor de 85 millones de habitantes en 2009, globalmente poco urbanizado, en el que solo el 27% de la población vivía en el medio urbano (pero con una proyección estimada de 43% en 2030), y la metrópoli creciente de la Ciudad Ho Chi Minh, con 7,15 millones de habitantes en 2010, perteneciente a la treintena de las aglomeraciones asiáticas más grandes. Y el reciente boom económico no hace más que reforzar esta tendencia. Se estima que el número de inmigrantes de origen rural que se establecen anualmente en los diferentes barrios de la ciudad es de alrededor de 25.000 familias. Como consecuencia de esta elección, la presión sobre la tierra aumenta y la densidad residencial se eleva constantemente (Bassand *et al.*, 2000).

Esta evolución no opera sin consecuencias sobre la calidad del hábitat y de los servicios para la colectividad. Los poderes públicos

reaccionan, un poco golpe por golpe, desgarrados entre su sueño planificador, sucedáneo de Singapur o de Taiwán en mente, y los imponderables de lo cotidiano: sin capacidades reales de controlar estos flujos de inmigrantes, sin medios para la instalación de equipamiento destinado a responder a las necesidades fundamentales de la población. Y sin embargo se toman decisiones, y no todas van en el sentido equivocado. Algunas merecen ser reconocidas porque ofrecen más flexibilidad en la gestión de esta inmensidad territorial¹⁰ y, quizás, al final más eficacia.

La primera particularidad es de orden institucional, los límites administrativos de la ciudad recubren un vasto territorio, urbanizado pero igualmente periférico y rural. Lo que debería, en principio, permitir un mejor control de la planificación y el ordenamiento de las infraestructuras urbanas, ya sea a favor de polos urbanos periféricos o en beneficio de barrios de más débil densidad demográfica. Todavía falta que las autoridades de la Ciudad Ho Chi Minh piensen la metrópoli en sus dimensiones reales, actúen en consecuencia y velen por alejarse –lo que es hoy en día muy frecuente– de realizaciones puntuales, muy sectorializadas y sin coherencia de conjunto.

La segunda particularidad, más política, se vincula a la flexibilización del control de los habitantes. Si bien, oficialmente, el ciudadano vietnamita tiene la obligación de obtener un derecho de residencia para poder establecerse en la Ciudad Ho Chi Minh, se sabe que esta reglamentación no se cumple desde hace años; 40% de las familias no tendrían de autorización de residencia y el 35% de las actividades económicas serían informales (Du, 1996). En todo el país, el suelo queda en zonas confundidas con propiedad del Estado, y en adelante su usufructo privativo puede ser objeto de una atribución mediante la compra. Este sistema mixto interesa tanto a las empresas como a las familias que desean legalizar su ocupación

territorial y su construcción inmobiliaria. Se puede pensar que la supresión de barreras burocráticas ineficaces permitirá reanudar el diálogo entre los residentes “ilegales” y las autoridades en la definición de reglas coherentes de ocupación del territorio urbano.

La gestión pública continúa, sin embargo, incapaz de hacer frente al desafío de la metropolización. Y el equilibrio delicado que se debe mantener entre espacios públicos y zonas residenciales, entre convivencia urbana y desarrollo comercial, parece ignorado en beneficio de algunas operaciones sucesivas, muy a menudo desconectadas unas de otras, alejadas de todo plan director consecuente. No es que toda planificación esté ausente, sino que ella sigue siendo difícilmente aplicable, sometida al azar de las divisiones administrativas y a tomas de decisión muy centralizadas. Frente a esto, como en todas las capitales del Tercer Mundo, la vida se organiza en otra escala, la de la familia, la comunidad, el barrio, allí donde los padres y los niños se activan, puntos minúsculos que se reproducen incansablemente en los intersticios de los mega-proyectos cuya lista impresiona al observador y su implementación todavía más.

La comprobación es a la vez terrible e impresionante. Una encuesta realizada en dos barrios populares refuerza la impresión que se tiene intuitivamente de la observación hecha por los callejones: saturación, falta de espacios públicos, construcciones rudimentarias y degradación de los recursos naturales. Para el visitante, poco frecuente en estos intersticios urbanos, el contraste es inmenso entre, por un lado, la amabilidad de las personas encontradas y la convivencia que se libra en estos barrios populares, la atención que las familias llevan a sus viviendas, a los pequeños comercios improvisados delante de la casa, a sus niños corriendo por las callejas, y por otra parte, levantando la nariz sobre el horizonte cercano, la urgencia de trabajos enormes de rehabilitación urbana, que incluyen canales saturados de detritus, vías de

10 El área metropolitana, representada por 18 distritos urbanos y periféricos, se extiende sobre 2056 km² pero 70% de la población metropolitana está concentrada en 12 distritos centrales sobre una superficie de 140 km².

circulación donde se presente la muy cercana congestión, sin olvidar los servicios urbanos, deliciosas mezclas de oficialidad técnica y chaucería.¹¹

Dos tallas que se superponen y se entremezclan, lo minúsculo de cada estrategia familiar llevada al extremo de pequeños negocios y de casitas de madera sobre los canales, únicas oportunidades para vivir en la ciudad pero en la esperanza inmensa de un futuro mejor, para la educación, la salud y el empleo, incluso para mejorar las condiciones de vida metropolitana de todos aquellos que, con resignación, han aprendido también a “contar solo con sus propias fuerzas”.

Comencemos por lo indispensable, el hogar familiar. Aunque oficialmente la vivienda sea considerada como un bien social, misión del Estado respecto de los ciudadanos, un desfase existe entre esta declaración de intención y la dura realidad que afrontan las poblaciones de escasos ingresos. La carencia de hecho en la oferta inmobiliaria empuja a las familias más pobres a la ocupación de los espacios residuales y a la autoconstrucción. Esto explica que más de 25.000 viviendas hayan sido construidas sobre pilotes en los bordes y sobre los diferentes cursos de agua que atraviesan la Ciudad Ho Chi Minh y que han sido progresivamente destruidas en el curso de los últimos diez años.

Más allá de estos arreglos improvisados, la precariedad atraviesa sobre todo a los barrios populares. El Estado no posee de hecho más que 30% de las viviendas, en el resto cada uno actúa en la medida de sus magras posibilidades, con resultados de una superficie de vivienda muy reducida (en promedio 32m² –según nuestra encuesta sobre unidades familiares– para 5,8 miembros), un estado incierto (alrededor de 50% de ocupantes sin título reconocido de propiedad inmobiliaria), construcciones

rudimentarias (en general paredes cimentadas y techos de chapa) y riesgos de inundación, sin olvidar la informalidad en el abastecimiento de servicios indispensables.¹²

Un hogar salubre es indispensable, pero pasar de una vivienda al espacio público nos enseña que los problemas domésticos no son más que el reflejo de las dificultades en la producción y la distribución de equipamientos y bienes indispensables para la organización urbana. Si 300.000 familias son consideradas por las autoridades urbanas como viviendo en barracas (6% de la población), la precariedad, noción menos deprimente, afecta a una proporción mucho más amplia de la población. Si sumamos la irregularidad de la residencia, la informalidad del empleo, la pobreza y el deterioro físico de la vivienda, encontramos que cerca de la mitad de la población está sufriendo de una u otra de estas carencias, cuando éstas no aparecen sumadas.

En términos de reordenamiento urbano, las infraestructuras tal como existen hoy en día no responden ni cuantitativamente ni en su funcionamiento a los desafíos planteados por la urbanización creciente del mayor centro de producción industrial en Vietnam. Una rápida evaluación de las cuestiones medioambientales nos señala los contornos de lo que deberían ser las prioridades de los poderes públicos.

Las redes de conducción de agua no son suficientes para el abastecimiento de la población actual, ni tampoco para las necesidades de 600 grandes industrias y 24.000 pequeñas empresas ubicadas en el perímetro de la metrópoli. El 30% de los barrios no dispone de ningún sistema de saneamiento separado, por ende, las aguas domésticas e industriales se vierten directamente en los canales. Además, como ningún tratamiento de aguas está instalado a nivel de la Ciudad Ho Chi Minh, las vías de agua

11 El agua que serpentea en los tubos de plástico a lo largo de las calles de tierra, la electricidad que se conecta un mismo en la vivienda, el detritus que se lanza en el arroyo ¡en bolsas plásticas indestructibles!...

12 Entre el 15 y 35% de los habitantes tienen contadores de agua; los otros, para lo esencial, compran el agua de “segunda mano”, a vecinos o a vendedores ambulantes, pagando así de dos a diez veces el precio oficial. Entre 22 y 54% de las viviendas, según el barrio, tienen cloacas que permiten el desagüe de las aguas servidas, los otros envían las aguas utilizadas hacia canales o regueras abiertas. El problema es idéntico con la alimentación eléctrica, solo 50 a 60% de los hogares están conectados a la red pública.

son progresivamente atascadas de sedimentos más o menos tóxicos, perdiendo sus cualidades intrínsecas como su funcionalidad de vía de comunicación para transformarse en vastas cloacas a cielo abierto.

Estas consideraciones sobre la degradación del agua en la Ciudad Ho Chi Minh, sus causas y sus consecuencias sobre la vida de las poblaciones podrían ser retomadas en lo que concierne a otros sectores que afectan al equilibrio medioambiental, ya se trate de transporte urbano, de contaminación del aire o de gestión de residuos sólidos. Todo indica una situación de alerta, las señales están en “rojo” y cuestionan sobre el rol de lo urbano en el desarrollo sostenible.

Hacia un enfoque interdisciplinario e inclusivo de los contextos urbanos

Los resultados extraídos de las experiencias latinoamericana y vietnamita indican que debe hacerse una evaluación rigurosa en diferentes contextos, a partir de la cual las estrategias de cambio podrán ser propuestas a los actores urbanos (a las autoridades urbanas, en primer lugar) a fin de paliar rápidamente y de manera organizada los peligros más graves que afectan las actividades sociales y económicas de mujeres y hombres que viven en la metrópoli.

La complejidad del fenómeno urbano es un entrelazamiento de redes de naturaleza diferente, redes técnicas diversas pero también multitud de redes sociales más o menos visibles según su amplitud, su extensión, su representatividad territorial, su institucionalización. Este carácter mixto de hombres, técnicas, intenciones y realizaciones obliga al observador a seguir el recorrido de estos diferentes proyectos para la puesta en común de las contribuciones científicas de las disciplinas directamente interpeladas por este “melting pot”.

Para la edificación de esta particular “ciencia urbana” parecen indispensables las especificidades de por lo menos cuatro disciplinas:

- el urbanismo, que se inclina sobre el medio construido, su planificación y su

uso social; a sus competencias “clásicas”, heredadas de una tradición multicultural y pluricentenaria, se incorporan nuevos desafíos, que ponen la urbanización no controlada “en lo alto” tal como se opera desde ahora en la mayoría de las enormes aglomeraciones de los países del Sur (y cada vez más seguido en el Norte, con la reaparición de nuevos barrios pobres de gitanos en Francia, por ejemplo). Estas dinámicas ascendentes, que responden a contingencias económicas y reglamentarias, transforman el paisaje urbano y acentúan la fragmentación, que demanda de urbanistas y arquitectos respuestas en apoyo, consejo y líneas directivas a fin de encontrar una coherencia de conjunto y una racionalidad en la puesta en marcha;

- las ciencias del medio ambiente, que por sus conocimientos están a la altura de medir el impacto del crecimiento urbano sobre los recursos naturales que aseguran la perennidad de la vida en sociedad; el agua, el aire, las energías y el suelo son elementos fundadores de la ciudad, elementos que el hombre utiliza, consume, contamina y luego tira con o sin prevención;
- las ciencias de la ingeniería son, a su vez, indispensables para la comprensión de las redes técnicas y territoriales, en su definición, concepción y organización, como en su gestión técnica y financiera y su mantenimiento. La concentración de tales redes en las zonas más densamente urbanizadas vuelve su control siempre más delicado, más sofisticado y más oneroso, y los riesgos de disfunción siempre más elevados, particularmente porque frente a la ausencia de los proveedores públicos o privados las poblaciones implementan por sí mismas soluciones alternativas muy a menudo informales;
- las ciencias sociales que “devuelven sentido” a los procesos de la sociedad porque generan, organizan y toman a su cargo las transformaciones técnicas y medioambientales. Al trabajar a partir de

la interpretación que los actores sociales aportan a su accionar, las ciencias sociales permiten desentrañar las lógicas en marcha, poniendo en evidencia las divergencias que pueden existir entre la acción pública tal como es decidida por las autoridades políticas, las acciones emprendidas por las potencias económicas locales, nacionales e internacionales a fin de valorizar el uso del espacio construido, y las iniciativas promovidas por los individuos y los grupos sociales más vulnerables, a partir de sus raíces culturales, a veces étnicas, y su inserción social (Taboada, 2004), a fin de consolidar su integración urbana, y por tanto su ascenso social. Es a partir de tales explicaciones sobre las causas, el sentido y las consecuencias de las prácticas sociales que se torna considerable proponer formas innovadoras de gestión urbana, tanto a nivel del espacio medioambiental, del tejido construido, como de las infraestructuras técnicas.

Esta mirada plural (y difícil en la interpretación de la puesta en común de lenguajes tan distintos) alcanza todo su valor en el momento en que las interrogantes y las consideraciones que resultan de ella no quedan confinadas al solo mundo científico sino que sirven de “moneda de cambio” a los grandes sectores que funcionan como correas de transmisión del desarrollo urbano (Bolay y Pedrazzini, 1999). La investigación está orientada así hacia la aplicación operativa de los resultados. Se trata entonces de traducir los datos obtenidos y su análisis en instrumentos de ayuda a la decisión, en recomendaciones que sirvan de guías para la innovación y el cambio.

Esto significa, y quizás esto sea lo más importante, que al trabajo propiamente dicho del investigador se le suma una función de servicio y de consejo, de seguimiento en la puesta en marcha. Abrirse a este largo proceso implica a su vez que la investigación sea considerada en un espíritu de concertación interinstitucional, que permita no solamente la integración de diferentes competencias científicas sino también

que desemboque en una alianza efectiva con el conjunto de instituciones involucradas en la problemática. Se puede verdaderamente hablar de un aprendizaje de la negociación que apunta tanto al sector público y las colectividades territoriales como a los medios privados y las organizaciones de la sociedad civil.

Los actores del juego urbano son numerosos y la representatividad de los diferentes sectores implicados en un proceso de investigación no puede aspirar a la exhaustividad. Por ello la tarea concierne prioritariamente a las administraciones públicas locales, regionales y nacionales que –por la determinación del cuadro jurídico y la promoción de acciones operativas–, trazan las grandes líneas de intervención del Estado y fijan sus relaciones con los otros sectores de la sociedad.

La descentralización de las responsabilidades políticas y administrativas, si bien toma formas diversas según el país, todavía demanda ser reforzada en beneficio de las colectividades territoriales locales, apoyándose sobre una mejor coordinación con los niveles superiores de la jerarquía administrativa representados por las autoridades regionales y nacionales. Derrotero imperativo y urgente mientras que los medios requeridos, primero financieros y luego en personal competente y en tecnologías, no están a la altura de los desafíos lanzados.

Frente a las administraciones, son los diferentes sectores de la sociedad civil los que deben estar integrados en un proceso de concertación y de negociación. Basta con pensar en las diferentes empresas económicas que, de cerca o lejos, ejercen una actividad procedente de la transformación urbana (desde luego las oficinas de estudio y las empresas de construcción y de trabajos públicos, pero igualmente toda empresa que decide implantarse en territorio urbano a fin de valorizar las comodidades ofrecidas y proceder así a las economías de escala) (Bolay y Du, 1999).

Como científicos no podemos ignorar el estallido de la sociedad urbana y su recomposición permanente por la combinación de actores sociales, instituciones y organizaciones sociales, y donde se trata de percibir los objetivos

y los desafíos, bosquejando las aperturas hacia una recomposición de las asociaciones urbanas. Nos hace falta decidir con quién queremos “deconstruir” y “reconstruir” la ciudad contemporánea, sus extensiones territoriales y sus intrusiones sociales.

Con este espíritu, la investigación en su desarrollo no puede ser más que participativa e integradora de los representantes de los diferentes sectores de la sociedad.¹³ Esta elección metodológica no salva del ejercicio de alto riesgo o de un gusto masoquista por el fracaso programado. Somos conscientes de que al disminuir los participantes, se fragiliza la puesta en marcha y nuestra opción revela que la preocupación es por la eficacia, sabiendo por experiencia que un alejamiento demasiado grande entre los operadores (cualquiera sea la identidad) y los generadores de la investigación tornará más hipotética la transformación de los resultados y de sus recomendaciones en guías para la acción e instrumentos de gestión.

Dos particularidades de las ciudades del Sur no pueden ser desatendidas. Ellas dan en efecto cuerpo a este método: en promedio, más del 50% de las actividades sociales y económicas en medio urbano se desarrollan en un espacio “informal” (Roy y Alsayad, 2004). Se escapa así a lo institucional, a lo reglamentario, a la oficialidad. Pero esta alta densidad de energías humanas, este despliegue de acciones, si participa plenamente en la producción urbana y en la plusvalía que se libera, queda largamente ignorada de los análisis socioeconómicos, ya sea que se trate de su estructuración social o de sus expresiones políticas. La voluntad de integrar los sectores populares y no limitar nuestra interacción solamente a los representantes de los organismos públicos y organizaciones sociales “patentadas” nos conduce a una metodología

en la cual los habitantes y los responsables de organizaciones comunitarias pueden sentirse asociados con plenos derechos.

En conclusión, es posible afirmar que la investigación urbana hoy en día debe llenar las condiciones propicias para su éxito tanto en términos de diagnóstico como de proyección.

La investigación es interdisciplinaria si en ella se reúnen numerosos campos de las ciencias buscando conjugar en una reflexión común los aportes de ciencias del hombre a los logros de las ciencias físicas y técnicas en la definición y el enfoque de un nuevo “sujeto de estudio”: lo urbano. Y esto desde la concepción de un proyecto, en su ejecución, pasando por el análisis, que bien podría ser hecho de la aplicabilidad de los resultados obtenidos. Ello tiende a la transdisciplinarietà, en el sentido que lo entienden Maingain *et al.* (2002), “por la transferencia de conceptos, modelos y métodos provenientes de una disciplina hacia otra”, como en el caso de las nociones de sistemas o de red.

La investigación debe orientarse hacia la aplicación operativa de los resultados. Se trata de traducir los datos obtenidos y su análisis en herramientas de ayuda a la decisión, en recomendaciones que sirvan de guías para la innovación y el cambio. Esto significa –y quizás sea lo más importante– que al rol propiamente dicho de investigador se le agrega una función de servicio y de consejo, de seguimiento durante toda la puesta en marcha.

Abrirse a este largo proceso implica a su vez que la investigación sea considerada dentro de un espíritu de concertación interinstitucional, que permita no solamente la integración de diferentes competencias científicas, sino que concluya en una asociación efectiva del conjunto de las instituciones involucradas en la problemática. Se puede hablar de un aprendizaje

13 Este tipo de metodología es, hoy día, cada vez más utilizada tanto por profesionales como por académicos. Es el caso de la colaboración entre la Facultad de Arquitectura de la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz, Bolivia, y la Escuela Nacional Superior de Arquitectura de Paris La Villette, a través de talleres participativos con autoridades públicas y pobladores de la ciudad de El Alto, a fin de encontrar soluciones sostenibles al hábitat precario de los pobres de esta zona urbana periférica. Ver: http://www.minculturas.gob.bo/index.php?option=com_content&task=view&id=754&Itemid=314; además de los concursos internacionales para académicos y jóvenes estudiantes sobre cuestiones urbanísticas vitales para el desarrollo territorial y social de las ciudades del Sur y del Norte: Concours international Art Urbain, Séminaire Robert Auzelle, Paris; <http://www.arturbain.fr/>

de la negociación que apunta tanto al sector público y las colectividades territoriales como a los medios privados y las organizaciones de la sociedad civil.

Ninguna operación de desarrollo urbano, socioeconómico, tecnológico, constructivo o medioambiental, que se realice en los países más pobres o en los países industrializados podrá contar con una consecuencia operativa si no implanta una estrategia de participación social y de reforzamiento de la sociedad civil y de las autoridades locales (Mitlin y Satterthwaite, 2004). La investigación urbana es un hito en esta perspectiva de transformación global de la ciudad y sus habitantes.

De lo local a lo global. Similitudes y diferencias en la cuestión urbana

Pasar de la Europa industrial al resto del mundo, y particularmente hacia comarcas lejanas y relativamente menos conocidas haría creer que los especialistas de lo urbano somos propensos al descubrimiento de un exotismo de pacotilla más que a la búsqueda de verdaderos sujetos de investigación científica.

Esta mirada un poco etnocéntrica que algunos occidentales tienen de las realidades del Tercer Mundo afortunadamente está cambiando, y esto por tres razones que emergen de los procesos de globalización nacidos del siglo XX capitalista. Por una parte, los destinos del mundo, sean económicos y financieros, políticos, incluso demográficos y sociales, se interfieren de manera creciente. En este sentido, las transformaciones en curso en los países del Sur (y especialmente la triangulación entre urbanización –informalización de la economía– migraciones rurales/urbanas e internacionales) afectan directa e indirectamente a los

países industrializados; lo que es igualmente verdadero a la inversa (las reglas económicas impuestas en el plano mundial por la OMC o a través de los ajustes estructurales decididos por el FMI vuelven a poner en cuestión la estabilidad y la viabilidad de las economías periféricas, tal como puede provocar, a nivel sectorial, la expansión del turismo de masas que modifica profundamente los territorios y su influencia en muchos países en desarrollo).

Por otra parte, numerosos fenómenos que aparecen tanto en el plano macro como de manera más localizada en los países del Sur, son signos precursores de transformaciones globalizadas del mundo contemporáneo que afectan, en primer lugar, a las sociedades más fragilizadas pero vienen enseguida a modificar comportamientos sociales, económicos y políticos en países más protegidos a causa de la solidez de sus aparatos económicos, la prevalencia de modelos democráticos de gestión pública y la institucionalización de las organizaciones sociales.¹⁴ Esto es válido también respecto del deterioro avanzado del hábitat, fenómeno que se repite en muchos guetos étnicos de ciudades europeas,¹⁵ frente a otros cambios mayores de la organización del espacio urbano y su gestión. Basta con pensar en la privatización de los servicios colectivos, experimentada a tamaño real en numerosas urbes latinoamericanas o africanas bajo presiones de los planes de ajuste estructural de los años 80; en el incremento de las formas sociales y económicas de pauperización –violencias urbanas, bandas juveniles, tráfico– y de respuestas sociales “ilegales”, pero también en una perspectiva más optimista en formas innovadoras de gobernanza urbana –presupuestos participativos en Brasil (Lieberherr, 2003), observatorios urbanos HÁBITAT en tres continentes, gobiernos metropolitanos en la Ciudad Ho Chi Minh o en Bangkok.

14 Si en materia de urbanización se piensa con razón en los EE.UU. para dar cuenta del origen y la naturaleza de los enclaves territoriales apostados en las zonas periurbanas –*malls*, centros comerciales y recreativos, entre otros– está bien saber que desde hace muchas décadas, la urbanización difusa caracteriza muchas zonas metropolitanas del Tercer Mundo. Lecciones interesantes se pueden aprender de los “derroches” provocados por el urbanismo ex post (urbanización realizada luego del establecimiento humano).

15 Piénsese en los barrios gitanos de las ciudades búlgaras o rumanas, totalmente marginalizados de las urbanizaciones públicas y de las políticas de hábitat social implementadas por las autoridades públicas.

La urbanización –y, en un enfoque más avanzado, la metropolización y la metapolización (Ascher, 2009)– representa, como ha sido dicho al principio, un proceso global que transforma todas las sociedades contemporáneas del planeta, ya sean del Sur o del Norte, pobres o ricas, democráticas o autoritarias. Un número de invariantes se repiten y permiten la comparación: migraciones de origen rural, concentración de medios de producción económica, polarización cultural y política. En contrapartida, numerosas diferencias están allí para poner en evidencia la variabilidad de los fenómenos mayúsculos en una perspectiva temporal y según los contextos socio-espaciales: tasas de crecimiento urbano, fundamentos de relaciones sociales y políticas, gestión medioambiental, gobernanzas urbanas, recursos financieros y técnicos.

Estos argumentos nos colocan frente a una apasionante realidad en movimiento, la urbanización como proceso multiforme, lo urbano como marco de vida y como cultura; todo esto más allá de las fronteras disciplinarias, más allá de límites territoriales, poniendo en el espejo similitudes y diferencias que configuran de manera mil veces repetida y por lo tanto jamás parecida, esta ciudad devenida urbana que se sabe crisol del futuro.

Bibliografía

- Ager, Michel (1999). *L'invention de la ville. Banlieues, townships, invasions et favelas*, Amsterdam: Ediciones de los archivos contemporáneos.
- Ascher, François (2009). *L'âge des métapoles*, Paris: L'aube.
- (2000). *Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs; essai sur la société contemporaine*, Paris: L'aube.
- Bassand, Michel; Du, Thai Thi Ngoc; Tarradellas, Joseph; Cunha, Antonio; Bolay, Jean-Claude (2000). *Métropolisation, crise écologique et développement durable. L'eau et l'habitat précaire à Ho Chi Minh Ville, Vietnam*, PPUR, Lausanne.
- Bolay, Jean-Claude (2006). "Slums and urban development: Questions on society and globalization", en: *The European Journal of Development Research*, vol. 18, n° 2, junio, pp. 284-298.
- (2004). "World globalization, sustainable development and scientific cooperation", en: *International Journal of Sustainable Development*, vol. 7, 2004, Reino Unido: Wolverton Mill.
- Bolay, Jean-Claude; Rabinovich, Adriana; André de la Porte, Cheryl; Ruiz, Lucía; Unda, Mario; Vivero, Mario; Serrano, Tania; Nieves, Gabriela (2004). "Interface urbano-rural en Ecuador. Hacia un desarrollo territorial integrado", Cahier du LaSUR 5, LaSUR, EPFL, Lausanne.
- Bolay, Jean-Claude (con la colaboración de Pedrazzini, Y.; Rabinovich, A.; Pleyan C., Catenazzi A.) (2003). *Innovations in the urban environment and social disparities in Latin America: The shift from technical to social issues as the true challenge of change* (artículo sometido a revisión de pares), Oxford: Habitat International, Elsevier Science.
- Bolay, Jean-Claude; Pedrazzini, Yves; Rabinovich, Adriana (2000). "Quel sens au 'développement durable' dans l'urbanisation du tiers-monde?", en: *Développements et coopérations, Les Annales de la recherche urbaine*, n° 86, junio, Paris: Plan Urbanisme Construction Architecture.
- Bolay, Jean-Claude; Du, Thai Thi Ngoc (1999). "Sustainable development, urbanization and environmental risks: The priority of local actions in Ho Chi Minh City, Vietnam", en: *Journal of Urban Technology*, vol. 6, n° 2, Nueva York: Carfax Publisher.
- Bolay, Jean-Claude; Pedrazzini, Yves (1999). « Environnement urbain et développement: c'est quand qu'on va où? », en: Bolay J.-C. et al. *Environnement urbain, recherche et action dans les pays en développement*, Basel: Birkhäuser Verlag.
- Castells, Manuel (1996). *La société en réseaux - tome I - L'ère de l'information*, Paris: Fayard.
- Choay, Françoise (1999). *De la ville à l'urbain*, en: *Urbanisme*, n° 309, Paris.
- Davis, Mike (2006). *Planet of slums*, Londres: Verso.

- Du, Thai Thi Ngoc (1996). « Le secteur informel à Hô Chi Minh Ville », en: *Vietnam. Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 196, 49^e année, Bordeaux: Institut de Géographie de l'Université Michel de Montaigne.
- Godard, Francis (1996). *Des partenariats dans nos villes pour l'innovation urbaine*, Gestion des transformations sociales MOST (document de discussion 9), UNESCO, Paris.
- Godard, Olivier (1996). « Le développement durable et le devenir des villes. Bonnes intentions et fausses bonnes idées », en: *Futuribles*, n° 209, mayo.
- Joye, Dominique; Leresche, Jean-Philippe (1997). « Gouvernance et nouveaux territoires d'action publique », en: Guy, S.; Leresche, J.-P.; Bassand, M., *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière, action publique territoriale*, Paris: L'Harmattan.
- Lieberherr, Françoise; Bolay, Jean-Claude (2007). *La pauvreté urbaine: Un défi mondial*, Cahier de la coopération n° 5, Cooperation@epfl, VPRI, Lausanne.
- Lieberherr, Françoise (2003). « Le budget participatif, nouvel instrument de démocratie », en: *Urbanews*, n° 7, Berna: DDC.
- Maingain, Alain; Dufour, Barbara; Fourez, Gérard (dir.) (2002). *Approches didactiques de l'interdisciplinarité*, Bruselas: De Boeck Université.
- Mitlin, Diana; Satterthwaite, David (eds.) (2004). *Empowering squatter citizen. Local governments, civil society and urban poverty reduction*, Londres: Earthscan.
- Neuwirth, Robert (2005). *Shadow cities. A billion squatters, a new urban world*, Nueva York: Routledge.
- Paquot, Thierry (2006). *Terre urbaine. Cinq défis pour le devenir urbain de la planète*, Paris: La Découverte.
- (1999). « Le XX^e siècle: l'hégémonie urbaine – Le devenir urbain du monde », en: *De la ville à l'urbain*, revue Urbanisme, n° 309, Paris.
- Paquot, Thierry (dir.); Lussault, M.; Body-Gendrot, S. (2000). *La ville et l'urbain, l'état des savoirs*, Paris: La Découverte.
- Pattaroni, Luca; Kaufmann, Vincent; Pedrazzini, Yves; Bolay, Jean-Claude; Rabinovich, Adriana (2009). « Personas y territorios: la sociología urbana y el enfoque de los modos de vida en el Sur », en: Wanderley Fernanda (coord.). *Estudios urbanos. En la encrucijada de la interdisciplinaridad*, CIDES-UMSA Colección 25Años, La Paz: Plural.
- Pedrazzini, Yves; Bolay, Jean-Claude; Bassand, Michel (1996). *Habitat créatif, éloge des faiseurs de ville, habitants et architectes d'Amérique Latine et d'Europe*, Paris: FPH + UNESCO.
- Percq, Pascal; Groupe de Salvador (1994). *Les habitants aménageurs*, Paris: L'aube.
- Rist, Gilbert (1996). *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris: Presse de Sciences Politiques.
- Roy, Anaya; Alsayad, Nezar (eds.) (2004). *Urban informality. Transnational perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*, Estados Unidos: Lexington Books, Lanham.
- Sachs, Ignacy (2007). *La troisième rive. A la recherche de l'écodéveloppement*, Paris: Bourrin Editeurs.
- (1997). *L'écodéveloppement. Stratégies pour le XXI^e siècle*, Paris: Syros.
- Stiglitz, Joseph E. (2007). *Making globalization work*, Nueva York: W. W. Norton.
- Taboada, Varinia (2004). « Appropriation de l'espace dans l'habitation aymara. Territorialité du dedans au dehors », en: Cain, Albane (dir.). *Espace(s) public(s), espace(s) privé(s). Enjeux et partages*, Paris: L'Harmattan.
- Theys, Jacques (2002). « L'approche territoriale du 'développement durable', condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », en: *Revue Développement Durable & Territoire*.
- Thévoz, Laurent (1999). *La décentralisation en Bolivie, un modèle en construction*, Berna: DDC.
- Touraine, Alain (1984). *Le retour de l'acteur*, Paris: Fayard.
- Tribillon, Jean-François (2002). *L'urbanisme*, Paris: La Découverte.
- UNCHS (HABITAT) (2009). *Planning sustainable cities. Global report on human settlements*, Londres: Earthscan.

- (2005). *Financing urban shelter. Global report on human settlements*, Londres: Earthscan.
- (2001). *Cities in a globalizing world. Global report on human settlements*, Londres: Earthscan.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2009). *World Urbanization Prospects, the 2009 Revision*, Nueva York: UN, en: <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>.
- Westendorff, David (ed.) (2004). *From unsustainable to inclusive cities*, Ginebra: UNRISD.
- World Commission on Environment and Development (pres. Gro Harlem Brundtland) (1987). "Our common future", Reino Unido: Oxford University Press.
- Wust, Sebastien; Bolay, Jean-Claude; Du, Thai Thi Ngoc (2002). "Metropolization and the ecological crisis: Precarious settlements in Ho Chi Minh City, Vietnam", en: *Environment and Urbanization Review*, octubre, Londres: IIED.

La ciudad construida y las nuevas formas de producción del espacio urbano

*Emilio Dubau*¹ (México)

La investigación urbana en América Latina durante las últimas dos décadas, y particularmente desde la segunda mitad de los años 90 hasta la actualidad, ha tenido como sus principales núcleos articuladores el estudio de la producción del espacio urbano, la expansión de las ciudades y los espacios públicos, dentro de una perspectiva que implícita o explícitamente remite a un *antes* y un *después*. En el breve texto que sigue trataré de colocar en un horizonte de mediano y largo plazos, es decir en referencia al antes y el después, estos grandes ejes.

El antes, es decir, la ciudad construida hasta comienzos de los años 80, pareciera adquirir muchas veces, a través de contrastes no siempre reflexionados, un conjunto de características que harían pensar –y voy a exagerar *ex profeso*– que antes de la hoy rutinariamente invocada globalización, todo era progreso, integración e igualdad crecientes promovidas desde las instituciones propias del estado de bienestar, espacios públicos compartidos democrática e igualitariamente, ciudades densas constituidas por distritos y barrios socialmente heterogéneos, y servicios urbanos proveídos por el sector público a los que tenía acceso el conjunto de la población. Y, a la inversa, que la ciudad actual,

concebida como el resultado de la globalización, la liberalización de los mercados y las políticas neoliberales, es una ciudad fragmentada, segregada, crecientemente desigual, excluyente, privatizada y en la cual los espacios públicos, al tiempo que se privatizan (valga la contradicción) ya no son espacios de “construcción de ciudadanía” y de “encuentro social”.

Desde luego, lo anterior es una caricatura y sin duda las ciudades latinoamericanas han experimentado a lo largo de al menos las dos últimas décadas, importantes transformaciones. Entre ellas, muchas relacionadas con procesos de privatización. Pero, en todo caso, vale la pena volver rápidamente la vista atrás para reflexionar, al menos brevemente, en torno a este contraste.

Al respecto, la primera cuestión a la que parece conveniente hacer referencia es que de modo general el *antes* se corresponde con sistemas urbanos articulados, a partir de lo que podemos denominar metrópolis industriales. Es decir, las ciudades principales, generalmente las capitales nacionales, más otras dos o tres relativamente grandes ciudades, concentraron los procesos de acumulación económica vía la industrialización por sustitución de

¹ Sociólogo y doctor en urbanismo. Profesor-investigador titular del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, miembro del sistema nacional de investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias. Sus investigaciones tienen como interés central los procesos de producción, organización y gestión de la metrópoli. erduhau@yahoo.com.mx

importaciones; pero también la inversión pública, los servicios y el comercio. Y junto con ello fueron receptoras de las hasta hace no mucho tiempo denominadas “migraciones internas”.

Pues bien, en los años 60 y 70 del siglo pasado, en América Latina, la sociología –entonces todavía en proceso de institucionalización– y otras disciplinas asumieron como objeto central los problemas del desarrollo, la industrialización y la modernización, cuando todavía no se habían desarrollado lo que hoy llamamos estudios o investigación urbanos. Y los principales debates giraban en torno, precisamente, a cuestiones como el desfase entre urbanización, industrialización y desarrollo de un mercado moderno de trabajo, la marginalidad urbana. Vale la pena recordar a este respecto la famosa discusión detonada por un texto de José Nun (1969) en torno a la diferencia entre ejército industrial de reserva y masa marginal. Precisamente, en los años 70 una de las principales discusiones giró alrededor del carácter excluyente de una industrialización que fue entonces caracterizada como deformada, concentradora y no integrada verticalmente y una urbanización desequilibrada, con un alto índice de primacía y desbordada por su incapacidad de incorporar al sector capitalista moderno y a la ciudad formal a los trabajadores migrantes que afluían masivamente a las principales ciudades.

Todas estas cuestiones fueron abordadas desde los años 60 por la teoría de la dependencia, que desarrolló un análisis crítico del proceso de industrialización y urbanización de las economías y las sociedades latinoamericanas y su relación con las entonces formas dominantes de acumulación y de división internacional del trabajo.²

En ese entonces no existían muchos instrumentos con los que estimar de modo preciso –ni tampoco una investigación urbana en condiciones de hacerlo– la segregación urbana o división social del espacio que hoy constituye un tema destacado en los estudios urbanos, más allá de lo que estaba claramente a la vista como

la proliferación de asentamientos populares informales. Sin embargo, las evidencias disponibles muestran que las grandes tendencias, o las formas adoptadas por la división social del espacio en gran escala, *todavía vigentes* en lo fundamental, se consolidaron, con variaciones temporales según los casos, entre los años 40 y los años 80 del siglo pasado, la etapa en la cual las grandes ciudades latinoamericanas experimentaron, por término medio, las tasas más altas de crecimiento demográfico y urbano. Para citar un ejemplo, aproximadamente 75% de la superficie actualmente urbanizada de la zona metropolitana de la Ciudad de México fue producida entre 1940 y 1990.

En todo caso, la urbanización metropolitana en particular produjo durante la etapa de industrialización-urbanización, y a partir de la ciudad preexistente, formas de la división social del espacio claramente discernibles, vinculadas a ciertas modalidades características de producción del espacio habitado. Modalidades que se desplegaron sea de modo sucesivo o simultáneamente. Algunas de estas formas, sin duda, guardan grandes semejanzas entre ciudades y países, como el casco o traza original de la etapa colonial en la que fueron fundadas (o refundadas) por los españoles y portugueses, el área de expansión desarrollada durante la segunda mitad del siglo XIX y las dos o tres primeras décadas del XX, siguiendo las reglas del urbanismo moderno. Y, precisamente, tanto el urbanismo de las Leyes de Indias (un urbanismo originado en el renacimiento) como el urbanismo moderno, el urbanismo suburbano (a partir de los años 30-50 del siglo XX, que convergió en ciertos casos con la aplicación mucho más puntual del modernismo funcionalista de la Carta de Atenas, una de cuyas principales variantes son los conjuntos o unidades de vivienda social) y el urbanismo insular (a partir de los años 80-90) son ejemplos de modelos difundidos globalmente (o casi), al menos en el mundo occidental, y adoptados (o más bien adaptados) por las ciudades latinoamericanas.

2 Entre otros, pero particularmente relevantes para el desarrollo de esta teoría vale la pena revisar los siguientes textos: Cardoso y Faletto, 1969; Furtado, 1969; Sunkel, 1973.

Es decir, la difusión internacional de distintos urbanismos o formas de producir la ciudad y de dispositivos y artefactos para hacerla funcionar, dista de ser un fenómeno propio de la llamada globalización. Lo cual no significa, desde luego, que los procesos de difusión de modelos hayan dado los mismos resultados en todas partes, ni que los modelos hayan sido aplicados de la misma forma ni bajo las mismas condiciones.

En todo caso, si hay algo que, en términos de las formas de producción del espacio urbano, es propio, aunque no exclusivo de las ciudades latinoamericanas, es la producción informal de porciones muchas veces mayoritarias del espacio urbanizado. Esto no es así porque en otras latitudes, y en particular en el mundo desarrollado, no hayan existido nunca modalidades de producción informal de dicho espacio, sino porque en América Latina ésta se convirtió en un atributo perenne de nuestras ciudades; atributo fundamental, además, para entender, entre otras cosas, las formas adoptadas por la división social del espacio.

Pero nuevamente es necesario subrayar que la ciudad informal no está específicamente asociada a la globalización, ni muchos menos es “un producto” de ésta.

Ahora bien, si la cuestión es qué es lo nuevo en cuanto a las modalidades de producción de la ciudad, parecería que es necesario apuntar, como siempre, a dos cosas: a) ¿cómo se está renovando la ciudad construida? y b) ¿cómo se están produciendo los nuevos espacios urbanos? Por otro lado, ¿responden los procesos actuales de renovación y de expansión de las ciudades latinoamericanas a principios, lógicas y modelos diferentes a los que orientaron dichos procesos hasta digamos los años 70-80 del siglo pasado?

La respuesta a esta última pregunta es, seguramente, un enfático sí. ¿Implica este sí, que lo que está ocurriendo al respecto es una calca o réplica de lo que está ocurriendo en otras latitudes? Y la respuesta es, creo, en este caso, un enfático no. ¿Se relaciona con las nuevas modalidades de

globalización del capital en curso desde los años 70? Y ahora, la respuesta debería ser probablemente, en parte sí y en parte no.

En parte sí porque muchos de los nuevos productos inmobiliarios están asociados a las lógicas de operación de empresas transnacionales, en particular cadenas y franquicias comerciales y de servicios, que requieren ciertos tipos de productos inmobiliarios, asociados en parte, aunque no totalmente, a lo que podemos llamar urbanismo insular.³ Otro tanto ocurre con las nuevas concentraciones de edificios “inteligentes” destinadas, aunque no siempre exitosamente, a sedes corporativas.

Con respecto a las nuevas formas de producir espacios urbanizados se afirma que la ciudad se fragmenta y se dispersa, dando paso a formas de urbanización difusa. Y se sostiene igualmente que se trata de un fenómeno asociado a la globalización y sus “artefactos”. Pero no debemos olvidar que la expansión periférica es, en primer término, un fenómeno geométrico: a medida que crece el radio de una aglomeración, mayor dispersión, en principio, de los nuevos espacios urbanizados.

Por otro lado, la fragmentación, en el sentido de la coexistencia en una misma aglomeración de componentes heterogéneos, producidos con base en lógicas igualmente heterogéneas, es un fenómeno ya claramente delineado en la metrópoli fordista.

Esto nos traslada a nuestro segundo tema, es decir, a la “producción de nuevos territorios periféricos”. Por una parte, los procesos de urbanización periférica recientes, asociados a la producción de vivienda, han seguido respondiendo en proporciones variables –pero en general importantes–, a la lógica de la urbanización popular informal, es decir, a la producción de vivienda autoconstruida en áreas no urbanizadas previamente o urbanizadas de modo precario. Y, por otra, se observan modalidades *sui generis* de producción periférica formal de espacios habitacionales que responden a modalidades de

3 Llamo urbanismo insular a las formas contemporáneas de producción de espacios urbanizados que se caracterizan por llevar a sus extremos la lógica funcionalista de separación espacial de las funciones urbanas, ya no bajo el modelo de la zonificación sino mediante la implantación espacialmente discontinua de nodos o concentraciones especializados.

diseño, financiamiento y promoción igualmente *sui generis*, ya sea que se trate de vivienda destinada a sectores más o menos afluentes, ya sea que se trate de vivienda social o de interés social.

En lo que respecta a estas últimas modalidades, es decir, a la producción formal de nuevos espacios urbanizados, si consideramos por ejemplo la urbanización de 40,000 hectáreas en la región metropolitana de Buenos Aires entre los años 90 y la actualidad, bajo distintas modalidades de urbanizaciones cerradas y privadas, se trata obviamente de alternativas sustentadas en la lógica de la automovilización⁴ apoyada en el desarrollo de una red de autopistas de peaje.⁵ En cambio, cuando se trata de producir en gran escala vivienda de bajo costo estamos, entre otras cosas, frente al mismo principio que orienta la urbanización popular informal: la incorporación a uso habitacional de suelo periférico de bajo costo. En el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por ejemplo, mientras que las no tan nuevas modalidades de hábitat insular cerrado destinado a grupos más o menos acomodados han tenido hasta ahora un impacto estadísticamente imperceptible en la evolución de la división social del espacio, la masividad de los nuevos y enormes conjuntos suburbanos de vivienda de bajo costo producidos durante los últimos quince años (cerca de 500.000 viviendas) podrían tener un impacto mucho mayor (Duhau, 2008). Sin embargo,

este impacto, con base en datos censales correspondientes al período 1990-2005, resulta todavía estadísticamente poco significativo.

No se trata desde luego de desdeñar el impacto que están teniendo en nuestras ciudades las nuevas modalidades de producción y renovación del espacio urbano. Se trata de modalidades que más allá de su en general reducido impacto en las tendencias históricas de la división social del espacio urbano, expresan el lugar cada vez mayor otorgado a la automovilización y al automóvil tanto en sentido espacial (en muchas ciudades el automóvil está invadiendo todo, incluidos los espacios tradicionalmente reservados a los peatones) como en términos de la gestión urbana, que se ha orientado a adaptar los dispositivos urbanos a formas de automovilización que bien podríamos denominar como salvajes. Sin estas tendencias, sería difícil explicar el predominio creciente del urbanismo insular, que se corresponde con las prácticas de la población automovilizada, pero cuyos impactos más fuertes se hacen sentir sobre la población no automovilizada. Y esto último nos conduce a la cuestión de los espacios públicos.

Al respecto, parece que lo primero que habría que tener en cuenta es que las evoluciones observadas parecen responder, en general, precisamente a la proliferación de espacios de uso colectivo concebidos en función de la automovilización. Pero a su vez, es claramente

4 Desde nuestro punto de vista la *población automovilizada* no es aquella que dispone de un automóvil sino la que ha incorporado el automóvil como modo exclusivo de movilidad y acceso en sus prácticas cotidianas. En este sentido, la fracción de la población de la Ciudad de México que no solo dispone de uno o más automóviles sino de los recursos necesarios para utilizarlo en el desarrollo de *todas* sus prácticas cotidianas, es probablemente *más* automovilizada, por ejemplo, que sus homólogas de muchas grandes ciudades europeas. Esto por la sencilla razón de que ha abandonado prácticamente cualquier otro medio de movilidad y acceso, incluida la realización de trayectos a pie por mínimos que éstos sean, excepto cuando adopta el *caminar* como una actividad acotada en tiempo y lugar que no tiene por objeto *trasladarse* sino “hacer ejercicio”. De este modo no solo contribuye de modo notable a la congestión de las vías de circulación, sino que induce la adaptación y desarrollo de un conjunto de dispositivos destinados a facilitar el acceso “puerta a puerta” mediante el automóvil particular: *valet parking*; incorporación de superficies de estacionamiento que, en muchos casos, en relación con el área ocupada por el establecimiento correspondiente, son proporcionalmente muy grandes; ampliación de las aceras por medio de hacer retroceder la fachada de las tiendas para generar lugares de estacionamiento, entre otros. Así, si bien en todas partes los centros y nodos comerciales periféricos, desarrollados precisamente en función del acceso en automóvil, destinan grandes superficies a estacionamiento, un rasgo peculiar de la Ciudad de México es que también en la ciudad densa los establecimientos comerciales y de servicios destinan cada vez más espacio a esta función (Duhau y Giglia, 2008: 137).

5 Existen numerosos trabajos en torno a las características y dinámicas de las diversas modalidades de urbanizaciones privadas que han proliferado en la región metropolitana de Buenos Aires a partir de los años 90. Entre muchos otros, véase Janoschka (2002) y Torres (2002).

discernible el papel desempeñado en estas evoluciones, por la transformación operada en las formas de organización económica y espacial de la oferta de bienes y servicios destinados al consumidor. Esta reorganización, aunada al papel dominante otorgado a la automovilización, explica en buena medida la proliferación de nodos o aglomeraciones de comercios y servicios que se producen desde cero, a diferencia de las aglomeraciones previas que respondían simultáneamente a los principios de centralidad y de difusión lineal sobre avenidas y calles comerciales.

Pero en todo caso, me parece que erramos el blanco cuando deploramos como propio de los nuevos espacios de uso público (aunque no necesariamente estatutariamente públicos) su asociación con el consumo. Es que al menos desde la difusión del modelo de la ciudad moderna, es decir desde el siglo XIX, además de la circulación, los espacios públicos han sido siempre en buena medida dispositivos que articulan en el espacio urbano la oferta de bienes y servicios con los consumidores. Pero en realidad esto se remonta mucho más atrás, ya que el desarrollo de las ciudades ha estado asociado históricamente al lugar del mercado como principal espacio público, junto con los destinados a fines ceremoniales y litúrgicos.

Se yerra también el blanco, me parece, cuando se afirma que diversos espacios públicos, en particular los centros históricos renovados, las calles, bulevares o avenidas emblemáticas igualmente renovadas o los llamados frentes de agua, son inauténticos, es decir no son “verdaderos” espacios públicos porque remedan lo que no son y ponen en escena la coexistencia y la interacción entre extraños porque en realidad, y cito textual, “se trata de centros comerciales al aire libre”.⁶ Porque precisamente los espacios públicos han sido siempre lugares que funcionan como escenario y donde se escenifica, valga la redundancia, la vida pública. Desde luego, y ésta sí es una diferencia importante entre los nuevos espacios de uso público pero de propiedad privada y los

espacios públicos-públicos propios de la ciudad moderna, que uno de los aspectos de la vida colectiva que tradicionalmente se ha escenificado y se sigue escenificando en estos últimos tiempos es la protesta social y política y el apoyo o la oposición a diferentes causas.

Se afirma también que los espacios públicos tienden a ser actualmente espacios segregados. Y aquí el villano preferido en América Latina son los centros comerciales. Pero si observamos esta cuestión con parsimonia, es necesario reconocer varias cosas. La primera es que la composición de los públicos, según los lugares, siempre ha presentado diferencias no solo de clase, sino entre otras de género, de edad y culturales. Segundo, que más allá de la indudable proliferación actual de espacios destinados al uso público pero de propiedad y bajo gestión privadas –ilustrados muy bien pero no solo por los centros comerciales– es un hecho que en muchas ciudades del mundo, incluidas algunas latinoamericanas, los espacios bajo dominio público y destinados al uso de todos son hoy objeto de una amplia gama de esfuerzos específicos destinados no sólo a mantenerlos en buena salud sino a expandirlos.

Lógicamente, estos esfuerzos reflejan las tensiones propias del uso compartido de los espacios urbanos, derivadas precisamente de que el orden imperante en estos espacios no es, ni nunca ha sido, un orden puramente espontáneo. Y, es precisamente en torno a las reglas que han de regir ese uso compartido que se desarrollan gran parte de los conflictos y dilemas que hoy proliferan y que suelen presentar sus formas más exacerbadas precisamente en las ciudades latinoamericanas.

Para concluir, unas breves reflexiones en torno a la relación entre las cuestiones hasta aquí invocadas y la evolución reciente de los estudios urbanos en América Latina.

La investigación urbana latinoamericana retoma hacia mediados de los años 90 temas y conceptos articuladores que circulan

6 Existe un gran número de trabajos que se han venido publicando desde los años 90 en torno a los espacios públicos, su privatización, su pérdida de diversidad y su renovación, así como las nuevas modalidades de gestión en las que participan actores privados; véase por ejemplo Defilippis, 1997; Flusty, 2001; Ghorra-Gobin, 2001.

internacionalmente y observa la evolución urbana y en particular metropolitana provista de estos temas y problemas. Esto ha implicado, aunque no siempre, cabe decirlo, tres sesgos fundamentales. El primero es la tendencia, en la peor versión, a establecer relaciones directas entre algo llamado “globalización” y un conjunto de fenómenos observados localmente, sin las necesarias mediaciones; es decir, sin establecer el conjunto de vínculos y vehículos a través de los cuales los supuestos procesos globales se traducen en fenómenos observados localmente. El segundo es que la observación, en muchos casos, resulta sesgada por lo que se supone deben ser los efectos locales/urbanos de la globalización y, desde luego, el neoliberalismo.

De este modo, al partir, por ejemplo, de la premisa de que las metrópolis latinoamericanas se están globalizando y se sitúan en alguna posición en la jerarquía de las ciudades globales, entonces, se asume que su estructura socio-espacial se ha polarizado y necesariamente la segregación residencial está aumentando. El tercer sesgo es que las dos lógicas anteriores inducen a ignorar dos tipos de cuestiones muy importantes. La primera es la perdurabilidad de la ciudad construida y por consiguiente lo que Sabatini y Arenas (2000) han denominado “resonancias geográficas”, es decir, la impronta perdurable y los efectos en gran medida no previstos de las políticas y las formas precedentes de producir la ciudad. La segunda es lo que aparece como una escasa sensibilidad para observar los momentos de creación, esto es de producción de lo nuevo.

Es decir, se produce una fuerte tendencia a observar las nuevas formas de producción de la ciudad, las prácticas urbanas, las modalidades de la acción pública y el ensamblaje de nuevos actores urbanos, como otras tantas concreciones de la globalización y el neoliberalismo operando de modo automático y de acuerdo con ciertos principios o leyes generales que por añadidura han sido elaborados fundamentalmente en referencia a tres o cuatro de las llamadas ciudades globales o mundiales.⁷

Bibliografía

- Cardoso, Fernando; Faletto, Enzo (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México: Siglo XXI.
- Defilippis, James (1997). “From a public recreation to private recreation: the transformation of public space in South Street Seaport”, en: *Journal of Urban Affairs*, vol. 19, n° 4, pp. 405-417.
- Duhau, Emilio; Giglia, Ángela (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, México: Siglo XXI.
- Flusty, Steven (2001). “The banality of interdiction: surveillance, control and the displacement of diversity”, en: *IJURR*, vol. 25-3, septiembre, pp. 658-664.
- Furtado, Celso (1964). *Desarrollo y subdesarrollo*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Ghorra-Gobin, Cynthia (2001). “Réinvestir la dimension symbolique des espaces publics”, Introducción de C. Ghorra-Gobin en *Réinventer le sens de la ville. Les espaces publics à l'heure globale*, París: L'Harmattan, pp. 5-15.
- Janoschka, Michael (2002). “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”, en: *EURE*, vol. 28, n° 85, diciembre, pp. 11-20.
- Nun, José (1969). “Sobre superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”, en: *Revista Latinoamericana de Sociología*, vol. V, n° 2.
- Sabatini Francisco; Arenas, Federico (2000). “Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile”, en: *EURE*, vol. 26, n° 79, pp. 95-113.
- Sunkel O. (1973). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México: Siglo XXI, 6ta. ed.
- Torres, Horacio A. (2002). “Cambios socio-territoriales en Buenos Aires durante la década de 1990”, en: *EURE* (Santiago), vol. 27, n° 80, pp. 33-56.

7 Sobre todo Nueva York, Tokio y Londres.

El nuevo rostro urbano de Bolivia

Escarlet Torrico Foronda¹ (Bolivia)

Resumen

Tradicionalmente la urbanización ha estado ligada a la industrialización. Este panorama, sin embargo, ha cambiado radicalmente, dado que desde los años 90 los acelerados ritmos de urbanización se han concentrado en los países menos desarrollados y más pobres del mundo. Este fenómeno está ligado a la aplicación de los planes de ajuste estructural que produjeron una doble presión sobre las ciudades del Tercer Mundo; por un lado, el empobrecimiento de las clases medias, el desmantelamiento de la industria y el crecimiento del desempleo; por otro, las reformas en el agro que terminaron por incrementar la migración rural. En este trabajo se debate sobre la pobreza urbana y el rol del Estado en la profundización de las diferencias sociales a través de políticas que acentúan la discriminación y la exclusión.

Introducción

Bolivia es un país de urbanización tardía puesto que hasta 1979 su población era mayoritariamente rural (68.5%), lo que lo ubicaba como uno de los países más campesinos del

continente. Tenía solo una ciudad con más de 500.000 habitantes, La Paz, en la que además se incluía la actual ciudad de El Alto (Schoop, 1981: 9-11). La realidad en otros países latinoamericanos era diferente, en 1930 la Ciudad de México y Río de Janeiro superaban el millón de habitantes y Buenos Aires tenía el doble (Romero, 2001: 251). Ya en la década del 60 América Latina era considerada una de las regiones más urbanizadas del mundo, pues alrededor del 32% de su población vivía en ciudades.

Tradicionalmente se asocia el proceso de urbanización al crecimiento industrial, pero en la actualidad esto ha cambiado radicalmente, uno de los hechos más significativos de este fenómeno es que la mayor concentración poblacional urbana se da en los países menos desarrollados. En este sentido se considera que “[e]n números absolutos, en el 2030 la población urbana será cuatro veces mayor en los países en desarrollo que en los países desarrollados” (Antequera, 2007: 30).

Este crecimiento acelerado ni siquiera es comparable al vertiginoso crecimiento urbano que se produjo en Europa en el siglo XIX, un ejemplo significativo de esto es el citado por Davis (2004: 30) que señala que en 1910 Londres era siete veces mayor de lo que había

1 Socióloga de la Universidad Mayor de San Simón, UMSS, Bolivia. Responsable del Área Urbana en el Centro de Documentación e Información Bolivia, CEDIB. Es miembro del equipo editorial de la Revista “VillaLibre”.
etorricof@gmail.com

sido en 1800 (es decir, 110 años después), y ciudades como Dacca (Bangladesh), Kinshasa (República Democrática del Congo) y Lagos (Nigeria) en la actualidad son cuarenta veces mayores de lo que eran en 1950. Hoy 15 de las 20 mega-ciudades del mundo (con población mayor a 8 millones de habitantes) se encuentran en los países menos desarrollados (Antequera, 2007: 31).

La urbanización en el Tercer Mundo ha continuado su proceso pese a un contexto adverso, pues no solo la calidad de los salarios se ha deteriorado sino las tasas de desempleo se han incrementado. Este hecho, en teoría, debió significar un freno a la migración rural, pero contrariando toda previsión, los índices de urbanización continuaron siendo elevados. Davis plantea que la causa de este fenómeno se encuentra en los cambios económicos que se dieron en el mundo a partir de la crisis de los 70, específicamente la aplicación del “ajuste” estructural en los países más pobres (Davis, 2004: 28).

Así, las ciudades del Tercer Mundo recogieron los frutos del modelo económico. Al éxodo de los pequeños productores campesinos, se sumó el desmantelamiento de las industrias nacionales, la contracción de los sectores públicos y el empobrecimiento de sus clases medias. Es decir, que la urbanización actual está sólidamente ligada a procesos de empobrecimiento.

Bolivia no fue ajena a este escenario. En 1988 se convirtió en un país predominantemente urbano, hecho que se explicaría “(...) por una creciente desruralización y por la migración de centros urbanos menores” (Pereira, 2009: 108).

Aquí abordamos algunos aspectos importantes en torno al proceso de urbanización en Bolivia en el periodo neoliberal. En primer término se analizan las condiciones de vida de los sectores urbanos mayoritarios, el rol del Estado en relación a la cuestión urbana y el papel de las élites locales.

La urbanización: del estatismo al neoliberalismo

En América Latina la explosión urbana se produjo entre 1930 y 1960.² Aunque coincide con la aplicación del modelo de sustitución de importaciones, se acepta ampliamente que la demanda laboral generada por los emprendimientos productivos no es la causa inmediata de este fenómeno. De hecho, el ritmo acelerado de urbanización no condice con el “pausado” ritmo de industrialización de esos años (Solares, 1999: 55).

En Bolivia, dentro de objetivos de diversificación económica y modernización del Estado, los esfuerzos del nacionalismo revolucionario tuvieron logros limitados. No se pudo sentar las bases para industrializar el país y menos para, efectivamente, sustituir importaciones de productos manufacturados (Calderón y Szmuckler, 2000: 95).

Los principales ingresos del país continuaron teniendo como fuente principal la exportación de materias primas. La minería estatal quedó estancada como efecto de las transferencias de los excedentes hacia otros sectores y la falta de inversión, y en su lugar floreció la llamada minería mediana. Se impulsó la explotación de hidrocarburos, y aunque existieron intentos de mantener la industria en manos del Estado, la presencia cada vez más importante del sector transnacional se fue consolidando (Dunkerley, 1987: 175).

En el agro hubo dos realidades distintas. Por un lado, en el oriente del país se impulsó el surgimiento del sector empresarial agroindustrial y, por el otro, en el occidente la reforma agraria favoreció la parcelación excesiva del suelo, y el pequeño productor –que no recibió suficiente apoyo técnico ni financiero– estuvo condenado a abandonar paulatinamente sus tierras, incrementando el flujo de migración hacia las ciudades.

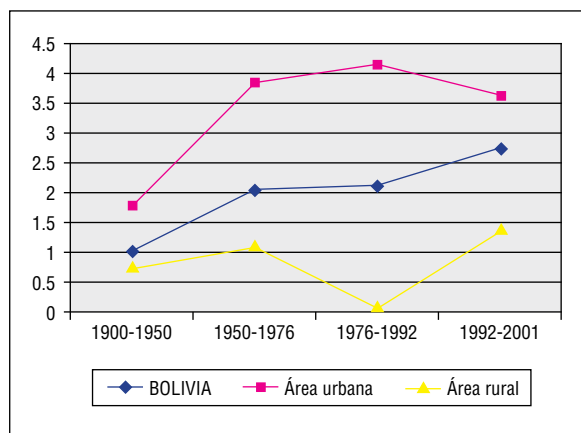
La población urbana en Bolivia pasó de significar el 26% del total en 1950 al 42% en 1976

2 Solares (1999) señala que a partir de los años 60 los torrentes de inmigrantes a las ciudades subieron de intensidad. América Latina se convirtió en el continente que, a escala mundial, detentaba las mayores tasas de urbanización en esa década.

y aunque el crecimiento urbano en todas las ciudades fue significativo, el más vertiginoso tuvo lugar en Santa Cruz. La Paz, hasta 1950, concentraba al 41% de la población urbana del país con 708.568 habitantes, mientras que Santa Cruz solo tenía el 9%, con 64.710 habitantes. En 1976, aunque La Paz seguía siendo de importancia con el 36% de la población urbana total, registrando un incremento poblacional de 2,38% con respecto al período anterior, Santa Cruz ya concentraba al 19% de la población urbana del país.

En general el ritmo de crecimiento urbano duplicó las tasas de crecimiento nacional mientras se registró un estancamiento en el área rural, como se muestra en el siguiente gráfico:

Evolución de la tasa anual del crecimiento de la población



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Todo apunta a señalar que este hecho se vio favorecido no solo por la eliminación de la servidumbre en las haciendas sino también por la atenuación de formas explícitas de discriminación hacia los indígenas en las ciudades. Solares señala que fue un momento en el cual las masas campesinas disfrutaban “profanando los antiguos santuarios de la clase dominante”, siendo frecuentes las “marchas de indios” que transformaban plazas y calles en “campamentos populares” de ex colonos y cholos (Solares, 1999: 212).

El incremento de la población urbana sin paralelo en la rama industrial significó el crecimiento del subempleo y desempleo. En 1963

se registraron solo 18.118 trabajadores en el rubro de manufactura frente a 55.000 en el de pequeña industria y 65.000 artesanos y trabajadores independientes (Zontag, 1968: 132-134; Calderón y Szmukler, 2000: 94).

Al parecer, lo único significativo en la composición del empleo urbano fue el crecimiento de la burocracia estatal, solo en la Alcaldía de La Paz entre 1957 y 1964 se crearon 11 reparticiones con la finalidad de “ocupar” a los militantes del MNR y mantener en la población la ilusión de que esto significaría la agilización de la atención a sus necesidades (Calderón y Szmukler, 2000: 94).

Hasta 1985 el Estado boliviano era el empleador más importante del sector formal del total de la población ocupada en el área urbana. El 18,1% de la población trabajaba en el sector semi-empresarial, el 36,9% en el sector familiar, el 5% en el servicio doméstico, el 15,7% en empresas y el 24,3% en el sector estatal (Wanderley, 2009: 35).

Neoliberalismo y urbanización

En los años 70 y 80 los impactos de la recesión económica mundial se dejaron sentir con mucha fuerza en América Latina. A la crisis económica provocada por factores externos se añadieron múltiples problemas, fruto de un contexto político interno bastante difícil que tuvo como marco la organización de los sectores populares contra las dictaduras, el retorno a la democracia y las dificultades de su consolidación.

Los procesos inflacionarios en los países de la región fueron el común denominador de dichos problemas. Aunque el caso de Bolivia se destacó a nivel mundial, los efectos económicos en general significaron un incremento acelerado del desempleo urbano hasta de 15% en promedio, “(...) el cual, añadido al rural –del que no se tienen estadísticas– y al subempleo estructural, calculado en un 50% de la población económicamente activa, coloca a la mayoría de la población latinoamericana en situación de ausencia total o insuficiencia de ingresos para subsistir (...)” (Pradilla, 1987: 277).

La aplicación del “ajuste” estructural logró detener el proceso inflacionario, pero a costa de una mayor pauperización de las condiciones de vida de la mayoría de la población latinoamericana. “Al desempleo generado por la crisis que ha acompañado siempre el desarrollo capitalista latinoamericano, viene ahora a sumarse el que genera la modernización de la actividad productiva, comercial, bancaria y burocrática estatal. Nuevo abono, por lo tanto, a la situación estructural de existencia de un ejército industrial de reserva que actúa como freno a la recuperación de los salarios, a la sindicalización de la clase obrera, a su lucha defensiva (...)” (Ídem: 285).

En Bolivia, las medidas adoptadas incluyeron la libre contratación, el congelamiento de salarios en el sector público, la “disminución del gasto público, la apertura de los mercados internos y la eliminación del control de precios y salarios, los cuales pasaron a negociarse directamente entre empresarios y trabajadores” (Wanderley, 2009: 42).

Incentivados por los bajos salarios, grandes sectores de trabajadores públicos y privados negociaron acuerdos de retiro “voluntario” a cambio de “bonos extralegales”. Los recursos económicos que provenían de las liquidaciones se convirtieron en un capital que se invertía en actividades comerciales, de servicio, de transporte e incluso en la migración a otros países, hechos que dan cuenta del empobrecimiento de las clases medias y del crecimiento del sector informal.

Este proceso fue bastante extendido en todo el sector público. El caso de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) y el retiro de alrededor de 30.000 trabajadores mineros tiene un carácter emblemático, no solo por el número de personas involucradas y por el dramático éxodo que protagonizaron desde los centros mineros hacia las principales ciudades de Bolivia, sino porque el cierre de operaciones en las minas constituyó algo así como el símbolo del final de una época.

Junto a ellos, un gran número de trabajadores fabriles vieron desaparecer sus fuentes laborales como efecto de la libre importación de

productos, lo que determinó la quiebra y cierre de operaciones de muchas fábricas.

La situación en el campo no fue mejor. En el contexto de la crisis de los 80 la reducción de la demanda de productos agrícolas destinados a la exportación, la reducción del precio de los mismos y finalmente la reducción de la demanda interna, como efecto de la caída de los ingresos de los trabajadores, influyó en el abandono de la actividad agrícola (Pradilla, 1987: 287). El pequeño productor, además de verse afectado por condiciones climáticas particularmente adversas como la sequía de 1982-1983, tuvo que sufrir el golpe de la libre importación de productos agrícolas.

Nele Marien, en su artículo “Adiós al pequeño productor”, asevera que en un período de 20 años (1981-2001) las importaciones oficiales de alimentos se cuadruplicaron –en especial de 1998 en adelante–, ya que había una total permisividad con el contrabando. Esto habría deteriorado el tipo de intercambio campo-ciudad, pues entre 1987 y 2000 los precios de los productos agrícolas se duplicaron mientras que los del consumidor se cuadruplicaron (Marien *et al.*, 2002: 5).

Marien también pone atención a los efectos que tuvo en el agro la explotación de los recursos naturales por empresas transnacionales, pues los campesinos tuvieron que lidiar con los efectos del incremento en el número de concesiones mineras e hidrocarburíferas, actividad que terminó por generar procesos de degradación de los suelos y contaminación de las fuentes de agua.

Desde la implementación de las nuevas políticas económicas, la explotación de los recursos naturales se transfirieron a las empresas transnacionales, las que obtuvieron concesiones madereras, petroleras y mineras. Como la racionalidad neoliberal indica que la actividad con mayores rendimientos económicos debe prevalecer sobre la actividad con menores ganancias, las concesiones mineras tuvieron prioridad sobre la producción campesina, lo que provocó la expulsión de los campesinos hacia áreas mineras potenciales, sobre todo en el occidente del país, sin descontar que la minería no solo afecta a los propietarios de la tierra sino a toda

la producción campesina que se encuentra río abajo de la mina, por las aguas contaminadas con metales pesados.

En el oriente las empresas petroleras y madereras se sobrepusieron a los territorios indígenas, consiguieron concesiones y terminaron por expropiarlos. “De esta forma, las transnacionales se adueñan del subsuelo y muchas veces también de la biodiversidad de la región; son totalmente depredadoras del medio ambiente: tanto los petroleros como los madereros destruyen los bosques, contaminan el suelo y el agua –elementos imprescindibles para la sobrevivencia de los pueblos indígenas– y afectan, en muchos casos, el equilibrio ambiental” (Marien *et al.*, 2002: 5).

Esta situación abre el camino para que el pequeño productor finalmente opte por la migración hacia las ciudades, misma que alimentará los cordones periurbanos de las ciudades principales. “Las fronteras urbanas son la zona de impacto de dos procesos sociales que llevan a la fuerza centrífuga de la ciudad a colisionar con la implosión del campo” (Davis, 2004: 67).

La pobreza urbana en cifras

A partir del ajuste estructural no solo las ciudades sino los barrios periurbanos se convierten en el escenario donde es posible evidenciar la pauperización de las condiciones de vida tanto de los antiguos habitantes como de los nuevos.

Aunque no existen estudios sobre la evolución de la pobreza durante el período 1985-1992, sí existen algunos trabajos que dan cuenta del proceso de “urbanización de la pobreza”. Rivera y Velasco, de la Unidad de Políticas Sociales (UDAPSO), realizan una “Estimación de la pobreza urbana en Bolivia” con datos de las diez principales ciudades de Bolivia en 1990.

Los datos muestran que en ese año 2,44 millones de personas en 523.5 miles de hogares habitaban en las nueve capitales de departamento y en la ciudad de El Alto. Las denominadas ciudades del eje (La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz) concentraban el 79% de los hogares.

Del total de hogares, 55% estaban en condiciones de pobreza: 22% tenían problemas de indigencia y 33% eran pobres no indigentes. Comparando los niveles de pobreza urbana en la región, Bolivia se encuentra entre los países con los más altos índices. En 1986, en promedio, el 30% de los hogares de América Latina se encontraba bajo la línea de pobreza (CEPAL, 1991, tomado de Rivera y Velasco, 1991: 15).

Los resultados también ratifican la relación entre pobreza y etnicidad, en los hogares bajo condiciones de indigencia se observó que el 63.2% de los jefes de familia hablaban quechua y/o aymara además del castellano.

Puede deducirse que las personas que hablan algún idioma nativo provienen, en un alto porcentaje, de contextos rurales y que en general tienen serios problemas para insertarse en actividades con ingresos aceptables, debido, tal vez, a su bajo nivel de calificación, a las pocas opciones de ocupación y a una encubierta discriminación hacia estos grupos étnicos (Rivera y Velasco, 1991: 19).

De las diez ciudades consideradas para observar esta relación entre pobreza y etnicidad fueron Potosí, El Alto, Oruro y Sucre las que mostraron los mayores niveles de pobreza: más del 60% de sus hogares se encontraron en esas condiciones. Las otras ciudades, a excepción de Tarija, tenían niveles de pobreza que afectaban alrededor del 50% de sus hogares. Si bien existe una relativa diferencia de 21 puntos porcentuales entre la ciudad con el mayor índice de pobreza (Potosí) y la de menor (Santa Cruz), el nivel promedio es alto. Los casos particularmente preocupantes son la ciudad de El Alto con 40% de su población en la indigencia y Potosí con 44%. Las ciudades que le siguen: Oruro, Sucre, Tarija y La Paz tienen 20% de población indigente (Ídem: 20).

Otro estudio relevante que presenta datos sobre la pobreza en el período 1999-2002 además muestra la evolución de las cifras. Según este trabajo, en el periodo estudiado, la pobreza tuvo un incremento de 2,57 puntos porcentuales (de 62,03 a 64,60%), en tanto que la pobreza extrema aumentó en 0,93 puntos porcentuales

(de 35,84 a 36,77%). Seguidamente plantea que las mayores diferencias se encuentran en el área urbana, pues es allí donde existe un mayor crecimiento de pobreza: 2.58% comparado con 1,87% en el área rural (Landa, 2002: 6). El informe concluye en que si bien en el área rural hay niveles altos de pobreza, el área urbana es la que presenta las mayores tasas de crecimiento de la pobreza.

Por otro lado, los indicadores de salud y educación ayudan a comprender el deterioro de la calidad de vida tanto en las áreas urbanas como en las rurales. La tasa de asistencia a establecimientos educativos de la población urbana, que comprende entre 6 y 25 años de edad, bajó a 2%, y a 1% en el área rural; la asistencia a los centros de salud formal bajó en 10% en el área urbana y 2,3% en el área rural (Ídem: 9-10).

Llama también la atención el incremento de la desigualdad económica entre los dos sectores. En el período estudiado se evidencia una reducción de ingresos en el sector rural, lo que indica que "(...) en el contexto en el que se desarrolló la economía boliviana, los más ricos que están en las ciudades aumentaron su ingreso en 17,77%, en cambio los más pobres se hicieron 9% más pobres" (Ídem: 6).

El trabajo informal urbano más allá de las cifras

Se sabe que en la etapa neoliberal el sector privado no llega a absorber la mano de obra antes ocupada por el Estado, o probablemente se privilegian las relaciones laborales que no son estables a fin de evadir los costos económicos de la seguridad social. Es entonces el llamado sector informal la alternativa para la inserción laboral y la generación de ingresos. Este tema ha recibido bastante atención, particularmente desde la perspectiva económica.

En este acápite hacemos un breve punteo al respecto, nos referimos a las tensiones que surgen cuando se pone en juego una creciente necesidad de ingresos, la inevitable utilización del espacio público urbano y su administración.

El comercio es una de las actividades predominantes dentro de la economía informal y su particularidad es que requiere de la utilización y/o del aprovechamiento de espacios públicos. Por otra parte, la fácil inserción a este sector conlleva a su permanente expansión, aunque también la reducción irremediable de los ingresos. En este marco, las personas y familias involucradas deben desarrollar diferentes estrategias para la búsqueda y control de nuevos espacios rentables.

De esta manera, la ciudad se convierte en escenario de constantes conflictos, en los que se disputan rutas de transporte, espacios para instalar puestos de venta, posibilidades de mejorar el espacio de trabajo, legalizar o consolidar nuevas áreas o lograr mayor número de clientes. Algunas pugnas efectivamente llegan a un alto grado de violencia, poniendo en riesgo incluso la vida de los involucrados.

Así, la necesidad de conquistar cada vez más espacios públicos pone en situación de vulnerabilidad a quienes administran la ciudad. En apariencia, existe una cierta permisividad de parte de las autoridades, pues nadie ignora la importancia de este sector en términos electorales. Ello esconde la existencia de redes clientelares –grupos de poder económico que tienen mayor capital– y la comercialización y especulación que se hace con los espacios públicos, lo que en teoría no puede realizarse sin la connivencia con las autoridades municipales de alto y bajo rango.

En su calidad de administradores del espacio urbano, las autoridades municipales se ven en la obligación de librar una guerra de baja intensidad contra el sector informal que saben que está perdida de antemano, pero que admite abusos de la guardia municipal y de las intendencias, donde está presente el soborno y la extorsión.

Otra de las facetas de esta relación ambivalente entre autoridades municipales e informales se manifiesta en el mantenimiento y cuidado de los lugares de trabajo que son, la mayoría, de propiedad municipal.

Se evidencia que la generación de ingresos, a partir de la utilización de espacios públicos,

sirve de excusa para limitar la inversión municipal. Como consecuencia, temas elementales como la salubridad, el acceso a servicios básicos (instalación de baños), la protección contra la lluvia, la mejora de los espacios de tránsito e incluso de los puestos de venta están totalmente descuidados. En esta situación se incrementan los peligros no solo de enfermedades y contaminación sino de accidentes por la mala instalación de servicios, puesto que muchos espacios están degradados o se van deteriorando con el tiempo. Ejemplo de este descuido municipal en relación al mercado informal es lo que sucedió entre los años 2008 y 2010; en dos años se registraron siete incendios de magnitud en varios mercados de diferentes ciudades de Bolivia: tres en la ciudad de Santa Cruz (“Nuevo Palmar”, “Mutualista” y “La Ramada”); dos en la ciudad de Cochabamba (“La Cancha” y uno en Shinaota); y en La Paz, en el mercado modelo Yungas.³

Mientras los afectados del incendio del mercado “La Ramada” expresaban su desesperación por la pérdida de pequeños capitales y mercadería, la respuesta de autoridades municipales de la ciudad de Santa Cruz fue: *“Vamos a plantear, quieran o no, un traslado. Ya no se permitirán los asentamientos; hay que desalojar a esta gente”* (Ana María Encinas, alcaldesa de la ciudad de Santa Cruz, El Deber, 25/05/2010).

La tendencia a justificar el descuido de los espacios públicos con el argumento de la ilegalidad es una constante en este municipio. En el año 2004, refiriéndose al incendio en el mercado “Nuevo Palmar”, Gabriela Ichazo, secretaria de gestión de la Alcaldía, hizo la siguiente declaración:

(...) Respecto al tema del abastecimiento y mercados en la ciudad, la municipalidad está

trabajando en dos escenarios. El primero es que en los centros de consumo legal la Oficialía Mayor de Planificación está haciendo un relevamiento de datos para saber qué tipo de servicios prestan y en qué infraestructuras y condiciones lo hacen. El segundo, que corresponde a mercados ilegales, categoría en la que se encuentra el “Nuevo Palmar”, es la Oficialía de Defensa Ciudadana la que está trabajando en una normativa similar a la que se preparó para amparar la demolición de infraestructuras fuera de normas. (El Deber, 17/04/2008).⁴

Sin embargo, cuando se trata de incrementar las recaudaciones municipales, la ilegalidad parece ya no tener tanto peso. Aunque generalmente la actividad informal está asociada a la evasión impositiva, existen prácticas dentro de los gobiernos municipales de las principales ciudades de Bolivia que dan cuenta de la existencia de una tributación “informal”. Los informales (valga la redundancia), y especialmente aquellos que se dedican al comercio, están sujetos a una especie de “impuesto al trabajo” que va desde el cobro periódico e institucionalizado de sentajes por uso de vía pública y espacios comerciales, patentes de funcionamiento, aportes para la limpieza de los mismos hasta los pagos por mejoras a la infraestructura, aunque el tributo más corriente es el apoyo político que deben a los alcaldes de turno.

En este escenario urbano caótico se teje, alrededor del sector informal, un discurso condenatorio y con contenido racista que acentúa su vulnerabilidad, reproduce patrones de subordinación y niega el aporte real que el mismo hace a la economía de la ciudad.

3 Datos recogidos de los periódicos locales a través del servicio de búsqueda de información hemerográfica del Centro de Documentación e Información de Bolivia (CEDIB).

4 El artículo consigna además datos interesantes sobre la situación de los mercados en la ciudad de Santa Cruz, donde están registrados 74 mercados, de los cuales 33 son asentamientos ilegales (57% del total); 21 son mercados municipales; nueve son privados y once están en calidad de usufructo (El Deber, 17/04/2008). En la lógica expresada por los funcionarios municipales de Santa Cruz, la Alcaldía no tendría más que demoler la mitad de los centros de abasto de la ciudad.

Los barrios periurbanos y el abandono del Estado

“Toda gran ciudad tiene uno o varios ‘barrios malos’ donde se concentra la clase obrera. Desde luego es frecuente que la pobreza resida en callejuelas recónditas muy cerca de los palacios de los ricos; pero, en general, se le ha asignado un campo aparte donde, escondida de la mirada de las clases más afortunadas, tiene que arreglárselas sola, como pueda”.
Friedrich Engels en *La situación de la clase obrera en Inglaterra*.

Sabemos que existen problemas de conceptualización respecto a los espacios pobres de las ciudades, debido a su alta heterogeneidad y a las diferentes formas de existencia que tienen. Davis, haciendo una revisión del concepto, aclara que un primer acercamiento al tema de los “barrios malos” estaba ligado a la dimensión moral pues “por encima de cualquier cosa se les consideraba lugares donde ‘un residuo social’ salvaje e incorregible se pudría en medio del esplendor inmoral y descontrolado” (Davis, 2004: 40).

Aunque esta visión haya sido superada en las definiciones oficiales, señala que es evidente que todavía subsiste en el sentido común. El problema radicaría en que la definición operativa sobre “barrio malo” que maneja Naciones Unidas, adoptada en la reunión de Nairobi de 2002, se limita a las características físicas y legales de los asentamientos: entiende “barrio malo” por hacinamiento, vivienda pobre o informal, falta de acceso a la sanidad y al agua potable e inseguridad de la propiedad. Esta definición deja de lado la dimensión social, que sería más difícil de medir, pero que en la mayoría de los casos corresponde a situaciones de marginación económica y social. El problema se complica aún más porque “ni todos los pobres urbanos viven en áreas hiperdegradadas, ni todos los que sí lo hacen son pobres”. No existe tampoco un patrón homogéneo de la formación o expansión y distribución de los barrios populares en las ciudades, ya que esto depende de muchos factores.

En el Tercer Mundo la elección de la vivienda supone un complicado cálculo de variables

poco claras [...]. Los pobres urbanos tienen que resolver una complicada ecuación para intentar optimizar los costos de la vivienda, la seguridad de la propiedad, la calidad del refugio, el desplazamiento al trabajo y, algunas veces, la seguridad personal. Para algunos, incluyendo muchos de los que viven en la calle, la localización cercana al trabajo, a un centro de producción o una estación de tren, es más importante que el propio techo. Para otros, los terrenos libres o casi libres son una razón suficiente para desplazarse hacia el centro. Y para todos ellos el resultado final es una mezcla de costos elevados, ausencia de servicios municipales y falta de seguridad de la propiedad (Davis, 2004: 47).

Davis señala también que se pueden construir modelos más o menos acertados sobre las alternativas que guían a los pobres en la ocupación del espacio urbano y que se puede recoger un amplio abanico de formas específicas de propiedad y asentamiento. Sin embargo, sería correcto señalar que “la primera decisión que tienen que tomar los que llegan a las ciudades es si pueden o no instalarse cerca de los centros de trabajo (centro o periférica)”. A partir de esta elección entre núcleo urbano y periferia se puede ir encontrando distintas alternativas (Ídem).

El núcleo urbano puede albergar a un importante número de pobres que ocupa los espacios abandonados por las clases pudientes –“que huyen del centro hacia urbanizaciones valladas”–, pero finalmente será la periferia la que absorba, de manera mayoritaria, el proceso acelerado de urbanización.

El concepto de “periferia urbana” no está libre de problemas. Ello se debe a que las áreas suburbanas de muchas ciudades pobres han crecido de tal manera y albergan a tal cantidad de gente –en ocasiones a dos tercios de la población– que obliga a los investigadores a sugerir que “es la urbe propiamente dicha la que es periférica” (Ídem).

Estas dificultades conceptuales se agudizan por la falta de datos confiables sobre el fenómeno. “Las periferias urbanas –esos extraños limbo donde ciudades ‘ruralizadas’ se transforman

en campos ‘urbanizados’– son unas grandes desconocidas para sus propios gobiernos” (Seabrook en Davis, 2004: 67).

Más allá de reconocer las dificultades conceptuales, intentamos demostrar aquí que las carencias de los barrios populares están ligadas a las decisiones de inversión pública que toman las autoridades, y este no es un fenómeno exclusivo de la etapa neoliberal, se ha manifestado incluso durante el llamado “Estado de bienestar”. Nuestro interés es mostrar su agudización en los últimos veinte años y cómo esto ha determinado el empeoramiento de las condiciones de vida de la población urbana pobre.

Calderón y Szmukler (2000: 80-167), en un esfuerzo importante, muestran un panorama completo sobre el comportamiento de la política urbana en la ciudad de La Paz en los períodos 1952-1976 y 1989-1995.

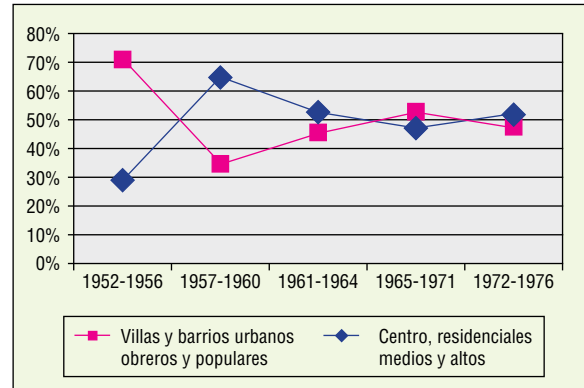
Los gráficos siguientes muestran el paulatino desplazamiento del destino de la inversión municipal que en un principio se concentra en la atención a los sectores populares, y cómo la tendencia se revierte lentamente a favor de los sectores medios y altos.

La construcción de las obras llamadas de “consumo primario” –donde el agua potable, el alcantarillado y la electricidad son prioridad– va decayendo para dar mayor importancia a la de “consumo secundario”, en la que el pavimento y las áreas de recreación son centrales.

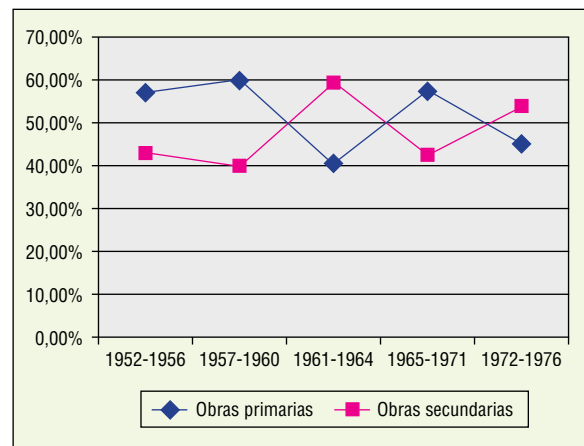
Es importante afirmar que el Estado de bienestar solo existió para algunos sectores; los futuros ciudadanos que vivían en el campo no lo conocieron y tampoco llegaron a conocerlo en la ciudad, así que construyeron los barrios de la misma manera que siempre lo hicieron, por mano propia.

La revisión de los datos del período 1989-1995 nos muestra que esta tendencia se consolida (ver siguiente gráfico), las obras llamadas de “beneficio general” incluyen, según los autores citados, las llamadas “obras estrella”, así que es posible que gran parte de este grupo de clase media-baja esté escondiendo un beneficio a las clases acomodadas.

Cantidad de obras realizadas según su ubicación ciudad de La Paz (1952-1976)

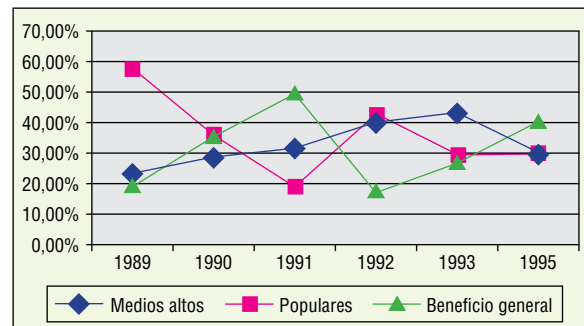


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Calderón y Szmukler, 2000.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Calderón y Szmukler, 2000.

La Paz: distribución de la inversión urbana por sectores beneficiados (entre 1989 y 1995)



Fuente: Calderón y Szmukler, 2000.

La distribución del presupuesto por rubros, “sin grandes modificaciones durante todas las gestiones”, mostró una tendencia a invertir cada vez más dinero en asfaltados y menos en

saneamiento urbano, iluminación, agua potable y alcantarillado (Calderón y Szmukler, 2000: 322).

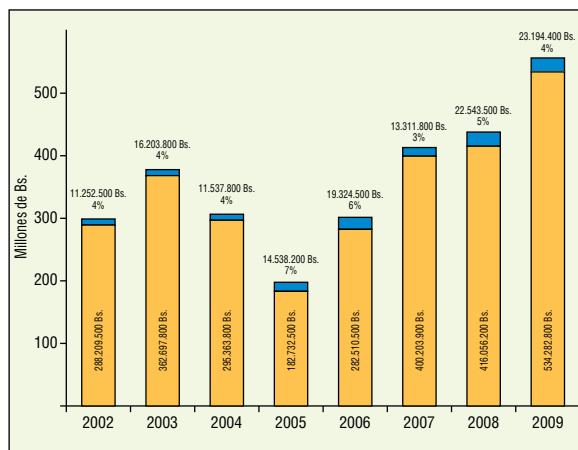
Parece difícil creer que en un contexto de precariedad acentuada las demandas de los sectores populares no hayan estado orientadas a satisfacer las necesidades básicas, por lo cual no es tan fácil afirmar que las políticas urbanas se hayan nutrido de los procesos de planificación participativa incorporados desde 1994.

Acudimos a los datos sobre la ciudad de La Paz porque no existe otro trabajo que cubra un período tan largo de tiempo, sin embargo, estamos conscientes de que esto podría ser visto como un caso particular o dar lugar a la falsa idea de que la desconexión entre necesidades reales y oferta pública se fue superando con el tiempo.

Varios estudios recientes muestran que la imposibilidad de los municipios de las ciudades capitales de satisfacer las necesidades básicas de los sectores populares es una regularidad más que una excepción. Ledo también confirma esta tendencia, señalando que desde los años 90 en la ciudad de Cochabamba el porcentaje de inversión ejecutada en los distritos del sur no sobrepasó el 1,5% (Ledo, 2009: 140), lo cual es grave teniendo en cuenta que la inversión urbana debe darse tanto en el sur como en el norte de una ciudad. El 90% de los hogares del norte puede ser considerado como no pobre, mientras que el sur está habitado por “los más pobres de los pobres”, ya que el 91% de los hogares de ese lado de la ciudad vive “con al menos una necesidad crítica” (Ídem: 133).

Un asunto particularmente sensible en la ciudad de Cochabamba es el tema del agua, ya que la carencia de este servicio afecta enormemente la calidad de vida en todos los hogares. El estudio de CEDIB muestra que en el período 2002-2009 este rubro no ha superado el 7% del total de la inversión municipal.

Inversión municipal en servicios básicos 2002-2009



Fuente: Centro de Documentación e Información Bolivia, CEDIB.

En este escenario no se puede sino comparar la conclusión de Ledo en el sentido de que las diferencias entre barrios ricos (norte) y barrios pobres (sur) están en continuo crecimiento y muestran una *inadmisible* diferenciación de los beneficios y acciones del gobierno municipal (Ídem: 132).

Sobre esta situación existen otros trabajos⁵ acerca de otras ciudades en los que no solo se confirma la tendencia de las autoridades municipales a profundizar la pobreza urbana y por ende la desigualdad social, sino que además se presentan aspectos particulares de cada ciudad que muestran otros intereses como la especulación del suelo y las licitaciones de obras.

Conclusiones

La imagen que tenemos del país está evidentemente ligada a lo rural y por ende a los grandes problemas que están presentes en esta área. Ciertamente existen conflictos no resueltos que determinan porcentajes de pobreza muy elevados en la población indígena y campesina, pero este tema no se puede analizar sin vincularlo a

5 Para el caso de la ciudad de Oruro ver el trabajo de Erick Martinelly, *Participación y (des)conocimiento popular en Oruro (2001-2007)*, publicado el 2009 por el PIEB; para Santa Cruz ver Isabella Prado, *Sectores periurbanos en la Santa Cruz dual* y el artículo de Oswaldo Peñafiel “El presupuesto público y la participación social: El caso del municipio de Santa Cruz de la Sierra”, publicado en 2010 en la Revista *VillaLibre*.

los procesos de urbanización y viceversa. Quizás por eso la pobreza urbana y su expansión dan pie a un debate más integral, ya que ésta no solo refleja los problemas ligados a un lento desarrollo industrial y a un empleo precario –considerados temáticas urbanas–, sino que también es una evidencia de las enormes fallas de las políticas destinadas al agro en Bolivia que se siguen reflejando en los altos niveles de migración rural.

La descentralización, anunciada como una medida especialmente diseñada “para incorporar al campesino a la vida política y económica del país”, fue muy publicitada como exitosa aunque su impacto real fue muy poco estudiado. Solo podemos sospechar que algo no debe estar andando bien, ya que los niveles de migración rural–urbana no han dejado de crecer.

Está claro también que en las ciudades el proceso de descentralización no ha hecho mucho por los barrios populares, como señala uno de los pobladores de Villa Pagador (barrio de la zona sur de Cochabamba):

Durante muchos años los barrios de esta zona no existíamos para las autoridades políticas de turno, ya que nos consideraban ilegales y nos dieron el denominativo de ‘marginales’. Más de 30 años nosotros mismos tuvimos que abrirnos paso. Solo en estos últimos años las autoridades políticas, los partidos políticos, al ver que somos una cantidad importante de población y que nuestra votación pesa mucho, es que se han interesado y nos han ofrecido realizar obras. Pero siempre bajo el interés político (Vecino de Villa Pagador, 2003).

No solo se ha mantenido y reforzado la política implícita de segregación y exclusión del desarrollo urbano practicado anteriormente en vastos sectores de la ciudad ni se han utilizado las alcaldías como una fuente más de enriquecimiento y conformación de redes empresariales, que actúan al ritmo de las jugosas licitaciones de “obras estrella”, sino que además se ha subordinado políticamente a los habitantes de los barrios más pobres con la falsa promesa de resolver sus necesidades.

Lo que no está tan claro es por qué este hecho ha pasado tan inadvertido o por qué hay

tan alta tolerancia hacia esta situación de parte de otros niveles del Estado. Aunque hoy los municipios –sobre todo los de las ciudades capitales– no cesan de presentarse como el resultado exitoso de la descentralización y ofrecerse como modelos a seguir en el proceso de implementación de las autonomías, creemos que esto puede ser relativizado en varios sentidos.

Es innegable que Bolivia, con sus complejidades, es ahora un país mayoritariamente urbano, lo que nos obliga a generar mejores herramientas de análisis así como nos muestra la necesidad de producir mayores aportes en este ámbito.

Bibliografía

- Antequera, Nelson (2007). *Territorios urbanos*, La Paz: Centro de Documentación e Información Bolivia, CEDIB - PLURAL.
- Calderón, Fernando; Szmukler, Alicia (2000). *La política en las calles*, La Paz: Plural.
- Centro de Documentación e Información Bolivia (2010). *Inversión municipal en servicios básicos*, Cochabamba: CEDIB.
- Davis, Mike (2004). *Planeta de ciudades miseria*, traducción de José María Amoroto Salido, Madrid: Foca.
- Dunkerley, James (1987). *Rebelión en las venas. La lucha política en Bolivia (1952-1982)*, La Paz: Quipus.
- Engels, Federico (1845). *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, Londres.
- Harvey, David (1985). *Urbanismo y desigualdad social*, España: Siglo XXI, 3ra. edición.
- Landa, Fernando (2002). *Pobreza y desigualdad del ingreso en Bolivia entre 1999-2002*, (documento electrónico).
- Ledo, Carmen (2009). “Urbanización y pobreza en la ciudad de Cochabamba”, en: Wanderley, F. (coord.), *Estudios urbanos en la encrucijada de la interdisciplinariedad*, CIDES-UMSA Colección 25 años, pp. 119-151, La Paz: Plural.
- Martinelly, Erick (2009). “Participación y (des)conocimiento popular en Oruro (2001-2007)”, en: *VillaLibre*, pp. 115-132, La Paz: CEDIB.

- Nele, Marien (2003). *Adiós al pequeño productor* (documento electrónico).
- Peñañiel, Osvaldo (2009). “El presupuesto público y participación social. El caso del municipio de Santa Cruz”, en: *VillaLibre*, n° 4, pp. 36-59, Cochabamba: CEDIB.
- Pereira Morató, René (2009). “Las ciudades bolivianas, ¿cómo entenderlas?”, en: Wanderley, F. (coord.), *Estudios urbanos en la encrucijada de la interdisciplinaridad*, CIDES-UMSA Colección 25 años, pp. 95-119, La Paz: Plural.
- Pereira, Rodney; Velasco, Tito (1991). *Estimación de la pobreza urbana en Bolivia*.
- Pradilla, Emilio (1987). *Capital, Estado y vivienda en América Latina*, México D.F.: Fontamara.
- Prado, Isabella (2008). “Sectores periurbanos en la Santa Cruz dual”, en: *Tinkazos*, n° 25, noviembre, pp. 79-89, La Paz: PIEB.
- Romero, José Luis (2001). *Latinoamérica. Las ciudades y las ideas*, Buenos Aires: Siglo XXI, 2da. edición.
- Sandoval, Godofredo; Albó, Xavier; Greaves, Tomas (1987). “Nuevos lazos con el campo”, en: *Chukiyawu. La cara aymara de La Paz*, vol. IV, La Paz: CIPCA.
- Schoop, Wolfgang (1981). *Ciudades bolivianas*, La Paz: Los Amigos del Libro.
- Solares, Humberto (1999). *Vivienda y Estado. Políticas habitacionales y producción del hábitat popular en América Latina*, Cochabamba.
- Wacquant, Loic (2007). *Los condenados de la ciudad*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Wanderley, Fernanda (2009). *Crecimiento, empleo y bienestar social ¿Por qué Bolivia es tan desigual?*, CIDES-UMSA Colección 25 años, La Paz: Plural.

Estado de las metrópolis. Metrópolis sin Estado

Carlos Blanco Cazas¹ (Bolivia)

Resumen

Este artículo tiene como eje transversal la relación entre Estado y metrópoli. En una primera parte repasa sucintamente la normativa boliviana a propósito de lo metropolitano para ver cómo y dónde está, o no, lo metropolitano en la nomenclatura legal; y en una segunda parte analiza cómo el Estado asume, o no, lo metropolitano a partir del organigrama del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional. Finalmente, las conclusiones confirman el título del presente trabajo.

Introducción

El Estado boliviano no ha reconocido todavía un hecho social, político, cultural y económico detrás de la existencia de las metrópolis en Bolivia. La aparición de éstas fue el producto de un reciente y acelerado proceso de concentración poblacional en las urbes de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. Hasta el Censo

de 1976, solo el 40% de 4 millones y medio de bolivianos vivía en poblaciones mayores a 2.000 habitantes. Desde 1983 Bolivia registra un proceso de vertiginosa migración rural urbana, es el período en que El Alto alcanzó más de 9% de crecimiento poblacional anual y en el que se consolidaron, de manera física, las tres metrópolis del país.² Según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística, cerca del 70% de los 10 millones y medio de habitantes vive actualmente en concentraciones urbanas.

Este proceso, sin embargo, no se produjo de manera equitativa. En un país con 1.1 millones de km² existen apenas ocho ciudades con más de 50.000 habitantes y tres con más de 100.000. Por otro lado, de 337 municipios, más de 220 (por lo menos un 70%) no alcanzan una población de 15.000 habitantes.

Esta alarmante y caótica urbanización contiene otro elemento específico que es la metropolización, es decir, la concentración de la población en tres manchas urbanas, en las que vive uno de cada dos bolivianos. Las tres

1 Máster en planificación regional de la Universität Karlsruhe, Alemania, becario de la Deutscher Akademischer Austauschdienst, DAAD. Licenciado en sociología de la Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia. Diplomado en desarrollo local, JICA-Tokyo International Center, Japón. Especialista en planificación y gestión metropolitana, municipal y regional. blancocazas@hotmail.com

2 Los factores que provocaron la explosión demográfica en torno a las tres ciudades más grandes de Bolivia son diversos: la dramática sequía en el altiplano y la crisis de la minería que se tradujo en un masivo despido de trabajadores son las principales. En ningún caso hubo una mínima planificación en las ciudades para asimilar el crecimiento acelerado de su población y de sus necesidades básicas.

metrópolis que reúnen a más de la mitad de la población están en 23 de los 337 municipios del país.

La metrópoli de La Paz, con cerca de 2.000.000 de habitantes, involucra los municipios de La Paz, El Alto, Mecapaca, Palca, Achocalla, Laja, Viacha y Pucarani; la de Santa Cruz con 1,894.170 habitantes, los municipios de Santa Cruz de la Sierra, Porongo, El Torno, Cotoca, La Guardia y Warnes; y la metrópoli de Cochabamba, con 1,209.157 habitantes está conformada por los municipios de Cercado, Sacaba, Tiquipaya, Colcapirhua, Quillacollo, Sipe Sipe, Arbieta, Santibáñez y Vinto.³

En el caso de La Paz, estos procesos de acelerada urbanización han originado la denominación de “metrópoli andina”, que hoy, según las proyecciones, tiene 2 millones de habitantes que representan el 70% de la población departamental y el 19% del total del país. La identificación de los ocho municipios como componentes de la “metrópoli andina” no es oficial. Sin embargo, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (LMAyD) no solo los ha identificado como tales, sino que también ha considerado a los otros municipios bajo sus respectivas metrópolis, a pesar de que el borrador del 6 de julio del 2010 no especifica la nómina de los mismos. Respecto al alcance territorial de la “metrópoli andina” no existe acuerdo entre los especialistas. Hay quienes creen que ésta debía extenderse a los municipios de Yanacachi y Coroico, lo que inhabilitaría esta especie de identidad implícita adquirida con el denominativo de “andina”; otros la limitan a las urbes de La Paz y El Alto.

Lo preocupante es que, a pesar de que las urbes y en particular las metrópolis son parte de todas las dimensiones del desarrollo, éstas siguen siendo subordinadas por una percepción ruralista presente en los distintos gobiernos en los últimos 25 años.

Categorización de lo metropolitano, lo urbano, lo ciudadano y localidad

¿A qué vamos a llamar “metrópoli”? En el ámbito internacional, según la catalogación de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA), las aglomeraciones urbanas se categorizan por su población en tres niveles:⁴

- *megalópolis*, más de 8 millones de habitantes (como México D.F., San Pablo, Buenos Aires, Río de Janeiro, Bogotá, Lima y Santiago);
- *metrópolis*, entre 2 y 8 millones de habitantes (como Bello Horizonte, Caracas, Monterrey, Guayaquil, Ciudad de Guatemala y otras);
- *ciudades intermedias*, hasta 2 millones de habitantes. Según el programa mundial de “Ciudades intermedias y urbanización mundial” del UIA-CIMES, estas ciudades, denominadas con el acrónimo CIMES, a su vez se subclasifican en: grandes, medianas y pequeñas. Las CIMES grandes con poblaciones de 200.000 hasta 2 millones de habitantes (como Barranquilla, Córdoba, etc.), las CIMES medianas con 50.000 a 200.000 habitantes (como Potosí, Trinidad y Riberalta) y las CIMES pequeñas que cuentan con hasta 50.000 habitantes (como Cobija y Bermejo).⁵

Por lo tanto, según esta catalogación, en Bolivia no existirían metrópolis. La Paz, Santa Cruz y Cochabamba serían “ciudades grandes”.

En el caso de Bolivia existen intentos todavía tibios de conceptualizar lo metropolitano, por lo general, a partir de investigaciones independientes. Vemos por ejemplo que se utilizan de manera indiscriminada los términos “área”, “zona”, “región” o “conurbación”, a veces para identificar una mancha urbana, otras para definir un conjunto de municipios como una urbe central o para agrupar una ciudad con un conjunto de municipios, sobre los que la ciudad

3 Proyecciones del Instituto Nacional de Estadística para el 2010.

4 Fuente: <http://www.uia-architectes.org/texte/england> (20/4/2010).

5 Fuente: <http://world-gazetteer.com/> (20/4/2009) e Instituto Nacional de Estadística, Bolivia.

más poblada gravita económicamente. En realidad, el Estado boliviano no cuenta con una definición oficial de metrópoli.

Desde el ámbito privado, la única entidad que ha conceptualizado lo metropolitano es el Colegio de Arquitectos de La Paz, que lo define como “más que una ciudad centro, con mucha población, que físicamente sobrepasa sus límites y económicamente abarca una franja periférica (...) No basta un hecho físico y poblacional para que un conglomerado urbano grande sea específicamente una metrópoli. La metropolización es el proceso de desarrollo de una ciudad importante en sus manifestaciones sociales, económicas y culturales, con efectos significativos y directos en otros asentamientos humanos y jurisdicciones municipales vecinas menores, constituyéndose por lo tanto en la ciudad principal, inter-relacionadora entre todos los asentamientos del conjunto que configura el ámbito metropolitano”.⁶

Para el Instituto Nacional de Estadística las poblaciones urbanas son aquellas que cuentan con más de 2.000 habitantes, mientras que las rurales son las que tienen menos de esa cifra. Una categorización de ciudades, parcialmente poblacional, es la del ex Viceministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda que proponía:⁷

- *ciudades en regiones metropolitanas*, una ciudad principal de gran magnitud, cerca de la cual se han desarrollado ciudades secundarias y subsidiarias que cumplen funciones complementarias;
- *ciudades mayores*, son las que incluyen a las capitales políticas departamentales y a las ciudades principales, ambas con una población mayor a 50.000 habitantes;
- *ciudades de frontera*, son las desarrolladas debido a las redes viales (camino y ferrocarriles) que vinculan el territorio nacional con países vecinos y que han generado en el perímetro del espacio nacional una red con funciones de control aduanero, comercio, servicios y localización de pequeñas unidades militares;

- *ciudades intermedias*, caracterizadas por ofrecer servicios diversificados a las áreas rurales productivas, que incluyen administración pública, salud, educación, comercio y otros (se considera en esta categoría a las ciudades con población mayor a los 10.000 habitantes);
- *ciudades menores*, que están en el rango mínimo de 2.000 habitantes, si bien constituyen parte del sistema urbano nacional, las características de su rol, debido a su población reducida, a lo escaso de las inversiones y a su limitada capacidad productiva, las hace marginales a las corrientes principales del desarrollo nacional.

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística establece tres categorías de ciudades a partir de su población: *ciudades principales* (más de 100.000 habitantes), *ciudades secundarias* (30.000 a 99.999 habitantes) y *resto de ciudades* (2.000 a 29.999 habitantes).

Una categorización de la localidad utilizada por el desaparecido Consejo de Población (CODEPO) es: *localidades predominantemente urbanas*, con 50% de población urbana; *localidades con urbanización intermedia*, con 30 a 50% de población urbana; *localidades sin población urbana*, con población menor a 2.000 habitantes.

Como se observa, los operadores del Estado no han generado hasta ahora una norma estandarizada de categorización de las urbes bolivianas.

La metrópoli en la normativa boliviana

El Estado boliviano no cuenta con una ley de ciudades o concentraciones urbanas; no existe una ley de asentamientos humanos, tampoco una ley de ordenamiento territorial y menos una ley de metrópoli. Un repaso a las políticas de planificación del Estado para

6 Citado en Urquiza (2004), sin mención del documento utilizado como fuente.

7 Las categorías están señaladas en el documento “Sistema Nacional de Ciudades y Bases para la Política Nacional de Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos”, 2005.

los ámbitos urbanos,⁸ en general, y en particular para las metrópolis, permite afirmar que lo producido es insuficiente. Las únicas normativas de alcance metropolitano se limitan a referencias muy breves en la nueva Constitución Política del Estado, a dos leyes de la República y dos decretos.

Repasando la normativa inmediatamente anterior a la nueva Constitución Política del Estado (CPE):

Constitución Política del Estado (1967). Si bien mencionaba que las municipalidades pueden asociarse o mancomunarse entre sí, no tuvo una consecuente legislación. Además, en 1967 el hecho metropolitano no existía efectivamente en Bolivia.⁹

Ley N° 696 Orgánica de Municipalidades (1985). Esta ley establecía en su Artículo 121 que dos o más municipalidades vecinas podían fusionarse con objeto de cumplir mejor con los fines establecidos en el Artículo 6°, o cuando por sí solas no cuentan con los requisitos señalados en el Artículo 115. En su Artículo 122 decía que dos o más municipalidades podrán adquirir responsabilidades mancomunadas para la realización de fines que les sean comunes. El Artículo 123 señalaba: “Las municipalidades interesadas en proyectos, planes o programas comunes constituirán, mediante convenio, un fondo social para su ejecución (...)” y el Artículo 124 decía: “Serán fondos de la mancomunidad aquellos que las municipalidades participantes asignen de sus propias rentas, y aquellos recursos que, por ley, se destine para invertirse en fines de la mancomunidad constituida”.

Como se observa, esta disposición legal ya permitía una construcción institucional metropolitana. Queda para el análisis si habría sido

más conveniente para la metrópoli de La Paz hacer uso de esta norma o, como en realidad sucedió, viabilizar la autonomía municipal de El Alto, efectivizada el 6 de marzo de 1985. El Alto, veinticinco años después de su creación como ciudad autónoma, en el aspecto político institucional, tuvo veinticuatro alcaldes, algunos por un par de horas.

Por otro lado, en materia de desarrollo humano, se encuentra unos cuarenta puestos por debajo de La Paz; en planificación, a pesar de que crece anualmente en por lo menos 50.000 nuevos habitantes, no cuenta con un Plan de Uso de Suelos y Patronos de Asentamiento. Su Plan de Ordenamiento Territorial quedó desactualizado antes de que concluyera su elaboración y hoy es desconocido, incluso por técnicos municipales. Nunca pudo elaborar adecuadamente un Plan de Desarrollo Municipal por el cálculo político de sus autoridades, que optaron por atender la demanda cotidiana y la presión de las organizaciones vecinales. En servicios básicos, con cerca de un millón de habitantes, no cuenta con un hospital de primer nivel, ni con una terminal de buses. Finalmente, la contaminación ambiental ha llegado a extremos solo superados por ciudades como Puerto Príncipe, en Haití. Esta breve radiografía da cuenta de un municipio en una situación de profunda crisis, completamente opuesta a la pujanza y fortaleza productiva de su población.

Ley N° 1551 de Participación Popular (1994). Esta ley sancionó cuatro cambios fundamentales: 1) La municipalización del territorio nacional, reorganizándolo en función de los municipios urbano-rurales. 2) La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la administración municipal y en el control

8 Probablemente la única política de Estado esencialmente urbana conocida en los últimos 25 años sea la Ley N° 2685 de Promoción Económica de El Alto y su decreto supremo reglamentario, ambos del año 2004.

9 La actual metrópoli andina de La Paz alcanzaba solo a lo que hoy son los distritos 1 y 3 y escasamente al barrio de Villa Adela de El Alto. Entre El Alto y Viacha había una tediosa distancia de carretera de tierra en medio de la cual se alcanzaba a ver solo un par de comunidades rurales dispersas. Recordemos que las subalcaldías de El Alto y de la zona sur de La Paz se crearon recién entre 1965 y 1970. En relación a los otros cinco municipios de la metrópoli actual, solo existía un viaje al mundo rural muy apreciado por delegaciones estudiantiles que viajaban, por ejemplo, a Kupini, Chicani o la Ciudad del Niño a realizar “días de campo”. En Cochabamba aún era notable la separación, por varios kilómetros de áreas de cultivo y alguna industria, entre la ciudad de Cercado y Quillacollo. En Santa Cruz el perímetro urbano no excedía el actual tercer anillo.

sobre el uso de los recursos de coparticipación tributaria. 3) La distribución del 20% de los ingresos coparticipables del Estado entre los municipios, de acuerdo al número de habitantes. 4) La descentralización del país, ampliando las competencias municipales.

A pesar de su profundo rol re-ordenador del territorio y descentralizador del Estado, vista desde las urbes principales del país, esta ley fue ruralista y asistencialista. Basta mencionar que de 337 municipios solo algunos, de capitales de departamento, tienen mayores ingresos propios que los provenientes del Estado central.

Resolución Suprema N° 216779 de Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación (1996). El Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) es un conjunto de procesos de orden político, técnico y administrativo que establece la definición de políticas de desarrollo en los niveles nacional, departamental y municipal.¹⁰ La vigencia de esta disposición legal es expresiva de una especie de *status quo* en la instrumentalización estatal de la planificación y el ordenamiento territorial. No existiendo el reconocimiento de unidades políticas-administrativas de alcance metropolitano, tampoco se generaron mayores instrumentos de planificación en este ámbito.

Otro nivel obviado por el Estado fue el “provincial”. Reiterados ejercicios de medición de identidades territoriales realizados señalan que la identificación del poblador rural y del “residente” (el migrante rural que se ha asentado en la “ciudad” de manera permanente pero que conserva una estrecha conexión con su “comunidad” o “pueblo”) es fuertemente provincial, no municipal.

Ley N° 2028 de Municipalidades (1999). Esta ley establecía que conurbaciones mayores a 500.000 habitantes debían constituir mancomunidades metropolitanas. A pesar de ello los gobernantes no cumplieron la disposición y vieron indiferentes la emergencia irracional, inequitativa y caótica de las metrópolis bolivianas.

Esta ley hace referencia a las metrópolis en cuatro artículos, de los cuales el 159 fue luego

derogado por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAyD).

Artículo 159 de *Áreas metropolitanas*: Están formadas por un conjunto de dos o más municipios –cada uno con una población mínima de 500.000 habitantes– que experimentan procesos de conurbación y de integración física, económica, social y cultural.

Artículo 160 de *Mancomunidad metropolitana*: Los gobiernos municipales de dos o más municipios integrantes de un área metropolitana deberán constituir, de modo concertado y coordinado, mancomunidades de municipios metropolitanos como instrumento socio-político y técnico de la planificación del desarrollo humano y económico sostenible del área en cuestión. Los concejos municipales de los municipios integrantes aprobarán, de manera independiente, el convenio de mancomunidad, mediante Ordenanza Municipal.

Artículo 161 de *Principios, personalidad jurídica y prohibición*: La conformación de mancomunidades de municipios metropolitanos se regirá por los principios de subsidiariedad, equidad y proporcionalidad, considerando los derechos y autonomías de los gobiernos municipales. La Prefectura otorgará personalidad jurídica a la mancomunidad metropolitana como asociación, de acuerdo con normas aplicables. En un área metropolitana no podrá existir más de una mancomunidad metropolitana.

Artículo 162 de *Composición y funcionamiento*: La mancomunidad metropolitana conformará un directorio constituido por los alcaldes de los municipios integrantes. El directorio tendrá las funciones de concertar y coordinar las políticas, estrategias, planes, proyectos, programas y acciones, contempladas en el convenio. La Prefectura del Departamento coordinará con el directorio los proyectos, programas y acciones concurrentes.

Ley N° 2150 de Unidades Político Administrativas (2000). En su Artículo 6° establece que para la creación de provincias y secciones de provincia deben cumplirse los siguientes requisitos poblacionales: –Para la creación de

10 El SISPLAN será reemplazado por el Sistema de Planificación Integral del Estado, de acuerdo al proyecto de LMAyD.

un departamento debe contarse con más de 500.000 habitantes; la nueva Constitución, en base a las autonomías y la igualdad de jerarquía entre niveles autonómicos, deja abierta la posibilidad de creación (o supresión) de departamentos.¹¹ –Para la creación de una provincia debe contarse con más de 30.000 habitantes. –Para la creación de una sección de provincia debe contarse con más de 10.000 habitantes. –Para la creación de una sección de provincia en frontera internacional o en áreas socioculturales homogéneas debe contarse con más de 5.000 habitantes. –Para la creación de un cantón debe contarse con más de 1.000 habitantes.

Una sección de provincia, para su creación, debe contar con ingresos propios, presencia del sistema financiero, un índice de desarrollo humano no inferior a la media nacional y capacidad de gestión donde existan y operen, cuando menos, entidades de carácter público o privado con sistemas de administración y de recursos humanos, aceptados por el sistema nacional de administración.¹² La creación de nuevos departamentos está condicionada a la existencia de una base demográfica mínima de 500.000 habitantes. No se pueden crear nuevos departamentos si van a dividirse y tampoco pueden crearse nuevos departamentos cuya consecuencia sea la división de centros poblados y ciudades que experimentan procesos de conurbación y/o integración física, económica y social.

En su Artículo 8, inciso II, define implícitamente que las áreas metropolitanas pueden ser denominadas de “conurbación”.

Decreto Supremo N° 26142 de Mancomunidades (2001). Son tres artículos los pertinentes, en el capítulo III, sobre “Mancomunidad

del área metropolitana”. Esta disposición legal reglamenta la constitución legal, el desarrollo y la disolución de mancomunidades de municipios, el texto señala que en áreas metropolitanas deben elaborarse planes de desarrollo mancomunado, además de conformar y consolidar comisiones metropolitanas de ordenamiento territorial como instancias de coordinación técnica.

Desde la aplicación de la Ley de Participación Popular en 1994 hasta el 2007, según datos extraoficiales del ex Viceministerio de Descentralización, se habían constituido 62 mancomunidades municipales, todas entre municipios de predominancia rural.¹³ La estructuración de mancomunidades municipales tiene dos fundamentos: por un lado, la obligación legal de municipios con población menor a 5.000 habitantes (quienes para beneficiarse de los recursos de coparticipación tributaria deben mancomunarse) y por el otro, la motivación de agencias de cooperación internacional que han promovido instancias de mancomunidad, las mismas que, al parecer, solo tienen un carácter formal y no han demostrado incidencia efectiva en el desarrollo de los municipios mancomunados.

Decreto Supremo N° 26520 (2002), reglamentario de la Ley 2150. En su Artículo 2 de “definiciones” señala que: conurbación “es el crecimiento paralelo de dos o más ciudades o centros de población que forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social hasta fundirse en una sola aglomeración urbana”. Los decretos supremos N° 26273 (que crea el Consejo de Asuntos Territoriales) del año 2001 y N° 27729 (de Aprobación de Instrumentos Técnico-Operativos de Ordenamiento

11 La Constitución Política del Estado de 1967 señala en el inciso 18 de su Art. 59 relativo a las atribuciones del Poder Legislativo: “Crear nuevos departamentos, provincias, secciones de provincia y cantones, así como fijar sus límites, habilitar puertos mayores y establecer aduanas”. La nueva CPE señala en su Art. 269, parte II, que “La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley”.

12 Si se promoviera en Bolivia un reordenamiento de unidades político-administrativas de nivel municipal con criterio estrictamente poblacional y tomando como referencia la necesidad de poblaciones iguales o mayores a 5.000 habitantes, los 337 municipios actuales se reducirían a aproximadamente 250. Y si la población mínima fuese de 10.000 habitantes, tendríamos alrededor de 180 municipios.

13 Las 66 mancomunidades están: 9 en Chuquisaca, 9 en Potosí, 16 en La Paz, 8 en Oruro, 7 en Santa Cruz, 4 en Tarija, 5 en Beni, 3 en Pando y 5 que trascienden límites departamentales.

Territorial) del año 2004 ignoran por completo el ámbito metropolitano.¹⁴

La disposición más reciente es la Constitución Política del Estado, que en su Artículo 280 señala que “en las conurbaciones mayores a 500.000 habitantes podrán conformarse regiones metropolitanas”.

De la totalidad de normas anteriores a la actual Constitución, solo la Ley de Municipalidades y el Decreto Supremo N° 26142 se refieren expresamente al escenario metropolitano, aunque en el propósito de institucionalización estatal de las metrópolis, ninguna directriz normativa se haya cumplido. En las otras disposiciones legales citadas, la metrópoli es simplemente ignorada.

Ley Marco de Autonomías y Descentralización. En esta ley solo dos artículos hacen referencia a las metrópolis.

Artículo 25 (Creación de regiones metropolitanas)

- I. Se crearán por ley las regiones metropolitanas en las conurbaciones mayores a quinientos mil (500.000) habitantes, como espacios de planificación y gestión, en conformidad con los parágrafos I y II del Artículo 280 de la Constitución Política del Estado.
- II. Aquellos municipios comprendidos en una región metropolitana, en función de su desarrollo, podrán ser simultáneamente parte de otra región.

Artículo 26 (Concejos metropolitanos)

- I. En cada una de las regiones metropolitanas se conformará un Concejo Metropolitano, como órgano superior de coordinación para la administración metropolitana, integrado por representantes

del gobierno autónomo departamental de cada uno de los gobiernos autónomos municipales correspondientes y del nivel central del Estado.

- II. Los estatutos autonómicos departamentales y las cartas orgánicas de los municipios correspondientes deberán contemplar la planificación articulada en función de la región metropolitana y su participación en el Concejo Metropolitano en la forma que establezca la ley.

Nuestras observaciones:

- La metrópoli es asumida como “región”. Las regiones tendrán un carácter esencialmente rural.¹⁵ No se encuentra una explicación de por qué a la metrópoli no se le asigna un título más propio, por ejemplo de “área metropolitana”.
- Posterga la institucionalización de la metrópoli hasta la aprobación de una ley. La LMAyD es más precisa con otras unidades territoriales, como la Indígena Originario Campesina, pero no con la metrópoli.
- La apertura a la pertenencia a dos o más unidades territoriales autónomas, cuando alguna de éstas es parte de la región metropolitana, da lugar a un multicefalismo territorial que podría dar lugar, a su vez, a la inviabilización de las metrópolis máximo en un período de empoderamiento autonómico, acompañado de un evidente debilitamiento de la autoridad estatal.
- En cuanto a la creación de concejos metropolitanos, la utilización conceptual de concejo no es precisa. Históricamente, los concejos son instancias fiscalizadoras y legisladoras del ámbito local municipal que emergen del voto

14 No se debe olvidar la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa (1995) que, además de establecer el régimen de recursos económicos y financieros departamentales, asignaba a las prefecturas departamentales (convertidas desde las elecciones del 4 de abril de 2010 en gobernaciones) el nexo regional coordinador entre los niveles de gobierno nacional y gobierno municipal como un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, cuya principal responsabilidad era articular y armonizar la implementación de las políticas nacionales entre los dos niveles de gobierno.

15 Aunque la LMAyD refiere de manera específica solo a cuatro macroregiones: Amazonía, Chaco, Lípez y Pantanal; el Ministerio de Autonomía ha elaborado un mapa de 42 regiones, todas rurales, excepto tres que son las metrópolis del país.

popular. El carácter de “órgano superior de coordinación para la administración metropolitana”, integrado por representantes de diferentes niveles de gobierno, otorga a esta instancia el rol de concejo.

En resumen, los artículos mencionados postergan, de manera efectiva, un proceso de institucionalización autonómica de las metrópolis bolivianas.

La estructura estatal y las metrópolis

El estado de cosas en el ámbito legal parece ser coincidente con la estructura actual de organización del Estado boliviano. Entre los veinte ministerios con que cuenta actualmente el Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional no hay una sola repartición de alto nivel que esté específicamente destinada al análisis, generación y ejecución de políticas de Estado, dirigidas a las metrópolis bolivianas.

La problemática metropolitana, en un país que no reconoce lo metropolitano y que tampoco cuenta con una ley de metrópolis, está estrechamente asociada a la problemática de ordenamiento territorial y a la de políticas estatales urbanas.

Existen solamente cuatro ministerios que tienen que ver, en general, con políticas de ordenamiento territorial, metrópolis y urbes o ciudades: Planificación del Desarrollo, Autonomía, Obras Públicas, Servicios y Vivienda y Desarrollo Rural.¹⁶

Ministerio de Planificación del Desarrollo que cuenta con un Viceministerio de Planificación y Coordinación –del que depende una Dirección General de Planificación Territorial– y cuyas funciones, entre otras, son: –coordinar la planificación del desarrollo regional de manera concurrente con las entidades territoriales

autónomas y descentralizadas; –normar la planificación territorial para el desarrollo en las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, en el marco de sus competencias; –establecer y administrar el sistema nacional de información territorial para el desarrollo; –formular normas que orienten los procesos de planificación en las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, como parte del Sistema de Planificación Integral Estatal; –diseñar y proponer las políticas de planificación de uso de suelo y ocupación del territorio.

Otra instancia es la recientemente creada Agencia para el Desarrollo de Macroregiones y Zonas Fronterizas,¹⁷ cuyas principales funciones son: –promover, formular, canalizar, coordinar y supervisar los planes, programas y proyectos de desarrollo ejecutados por los ministerios sectoriales y las diferentes entidades del órgano ejecutivo a nivel central del Estado y en las macroregiones y zonas fronterizas, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo; –fortalecer la presencia y la gestión pública del órgano ejecutivo a nivel central del Estado en las macroregiones y zonas fronterizas; –administrar y gestionar programas estratégicos para las macroregiones y zonas fronterizas.

Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda en cuyo Viceministerio de Vivienda y Urbanismo existe una Dirección General de Vivienda y Urbanismo de la que depende una Unidad de Urbanismo encargada de la generación de políticas urbanas. Allí se elaboró el año 2005 un plan denominado “Sistema nacional de ciudades y bases para la política nacional de desarrollo urbano y asentamientos humanos”. Éste es probablemente el único intento del Estado por dotarse de un instrumento de análisis de la situación de las ciudades bolivianas en los últimos 30 años.

En lo referente a las regiones metropolitanas, éstas son consideradas como las que han

16 Los datos de la estructura de los ministerios han sido tomados del Decreto Supremo N° 29894 (del 7 de febrero de 2009), de la Organización del Órgano Ejecutivo y recopilados de documentos institucionales de los propios ministerios.

17 Esta agencia nos recuerda a las desaparecidas Corporaciones Regionales de Desarrollo (CORDE) de ámbito departamental que sí contaban con autonomía de gestión departamental.

desarrollado territorios económicos de gran dimensión y dinámica y cuyas ciudades principales presentan un proceso de conurbación, integración física, social y económica, además de una población y territorio rural. Todo ello directamente relacionado con subsistemas de ciudades que funcionan tanto como centros de servicios para la producción agropecuaria, como de acopio de productos para el consumo en la ciudad principal y la exportación.¹⁸ El documento, a pesar de su importancia, nunca fue reconocido como instrumento institucionalizado para la generación de políticas públicas.

Ministerio de Autonomías que cuenta con un Viceministerio de Organización Territorial, del cual dependen dos direcciones: la Dirección General de Organización Territorial y la Dirección General de Límites. En la primera existen tres unidades: a) Unidad de Mancomunidades y Metropolización (en la que se generaron algunos aportes que proponía la institucionalización de las metrópolis, las que no fueron consideradas en la LMAyD; esta unidad cuenta con dos técnicos a contrato temporal), b) Unidad de Gestión Territorial y c) Unidad de Gestión Indígena Originaria Campesina.

Otra repartición en el mismo ministerio es el Proyecto de Desarrollo Concurrente Regional (PDCR), instancia desconcentrada que tiene tres componentes: Fortalecimiento institucional, Inversiones productivas y Gestión del proyecto. El rol ejecutor del PDCR se combina con el diseño de procesos de planificación regional; cuenta con una propuesta de Planificación Territorial del Desarrollo Regional (PTDR) de la que dependerían los Consejos Regionales Económico Sociales (CRES).

Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras cuyo Viceministerio de Tierras tiene el objetivo de “formular políticas, normas y estrategias sobre la gestión de la tierra (...) velando por la sostenibilidad del recurso natural y la seguridad jurídica en el derecho propietario, así como sobre la gestión territorial indígena y el desarrollo económico productivo de los pueblos indígenas

y originarios”. Sus dos direcciones generales, de Distribución de Tierras y de Tierras, en conjunto, cuentan con siete unidades.

¿Cómo puede un área gubernamental esencialmente rural como ésta, incidir o interponerse con otras que generan políticas de desarrollo esencialmente urbano? Las Tierras Comunitarias de Origen conocidas como TCO son extensiones que en un proceso de legalización documental están siendo reconocidas por el Estado a favor de las poblaciones originarias. Alrededor de 250 TCO concluyeron su trámite de titulación.

Lo llamativo es que la demanda por las TCO no es estrictamente rural. En el municipio de Palca, en la metrópoli de La Paz, los vecinos (comunarios) reivindican su derecho propietario originario y ancestral hasta aproximadamente la calle 18 de Calacoto, en pleno centro del sur de la ciudad de La Paz. Esto explica por qué a la metrópoli también le incumbe este proceso. Experiencias similares se manifiestan en poblaciones de Tiquipaya, en Cochabamba y La Guardia, en Santa Cruz.

La LMAyD fortalece este tipo de demandas cuando institucionaliza los distritos municipales indígena originario campesinos en su Artículo 28, que señala que: “a iniciativa de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, los municipios crearán distritos municipales indígena originario campesinos, basados o no en territorios indígena originario campesinos o en comunidades indígena originario campesinas que sean minoría poblacional en el municipio y que no se hayan constituido en autonomías indígena originario campesinas, en coordinación con los pueblos y naciones existentes en su jurisdicción”.

La incidencia de esta disposición también es de alcance metropolitano, no solo porque en todas las metrópolis de Bolivia sus municipios tienen distritos rurales, sino porque muchos distritos urbanos podrían utilizar esta opción para declararse primero distrito municipal indígena originario campesino y luego autonomía indígena originario campesina, fracturando así

18 Sistema Nacional de Ciudades y Bases para la Política Nacional de Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos. Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, La Paz, 2005.

la integridad metropolitana. Si asociamos esta potencial inestabilidad territorial a la provisión de servicios básicos, como agua o energía eléctrica o a la red de carreteras de rango departamental, que necesariamente tienen que pasar por comunidades rurales y distritos municipales, podríamos estar ante sensibles factores de crisis estatal de imprevisibles consecuencias.¹⁹

Conclusiones

Luego de una breve mirada a la problemática jurídica de las metrópolis, se puede verificar que hay una recurrente tendencia estatal, por lo menos desde la reconquista de la democracia en 1982 hasta la actualidad, por relegar la gravitación económica, política, poblacional, social y cultural de las urbes.

Se ha demostrado que la normativa dirigida al bienestar de la población ciudadana del país es casi inexistente. Como dijimos, probablemente la única ley dirigida a un ámbito esencialmente urbano sea la Ley N° 2685 de Promoción Económica de El Alto, del año 2004. Otras dos disposiciones estatales de alcance urbano son las que anulaban los contratos que habían privatizado la provisión de servicios de agua potable en Cochabamba y en La Paz.²⁰

La ausencia de políticas de Estado de rango metropolitano es acompañada de una dramática ausencia de visión integral de desarrollo, a mediano y largo plazo, por parte de algunas autoridades locales, como del alcalde de El Alto, que propuso la creación de una empresa municipal de agua potable para que los municipios que utilizan el agua que transita por El Alto paguen por el servicio.²¹

Respecto al Órgano Ejecutivo, se ha constatado que el Estado no cuenta con una estructura gubernamental coherente. La planificación estatal, el ordenamiento territorial, las políticas urbanas en general, las políticas metropolitanas en particular y las políticas para las ciudades más pobladas están dispersas en cuatro ministerios y dos entidades desconcentradas.

La propia estructura político-administrativa, que es una de las más sólidas herencias coloniales, deberá reordenarse, imprescindiblemente, partiendo del reconocimiento de una institucionalidad metropolitana autónoma y continuando hacia una reconstitución municipal, provincial, regional e incluso departamental; no hacia su atomización, como parece ser la tendencia de este proceso, sino hacia su nuclearización en órganos territoriales con clara identidad sociocultural, económica y política y con sólida capacidad administrativa para gerenciar procesos de desarrollo local y regional.

Está claro que el Estado no puede ni debe seguir soportando unidades político-administrativas inoperantes y anacrónicas como el municipio “Yunguyo del Litoral” del departamento de Oruro, con 221 habitantes, que existe por falta de normativa que promueva una nuclearización mínima, que cumpla condicionantes elementales de gestión.

El escenario actual no muestra señales de comprensión de esta necesidad; es más, casi podría afirmarse que estamos caminando en sentido contrario. El camino actual parece ser, como se dijo, el de la atomización, proceso demasiado peligroso en un período en que existen evidentes muestras de debilitamiento de la autoridad estatal.

19 Basta efectuar un seguimiento a los informativos radiales. Una reciente información proviene de los vecinos del Distrito 13 de El Alto que continuamente amenazan con cerrar el paso del agua que abastece a varios barrios de municipios de la metrópoli andina.

20 La efectividad de las nuevas empresas, en Cochabamba municipal y en La Paz “empresa pública social”, no está demostrada. Un estudio sobre control social en la prestación de servicios básicos en ámbitos urbanos –que realizamos entre 2007 y 2008 para el Banco Mundial– constató que en Cochabamba el grado de insatisfacción de la población respecto de la provisión de agua potable había crecido significativamente después de la salida de la empresa europea.

21 El alcalde de El Alto hizo esa declaración en el mes de junio, luego de que por cerca de 20 horas varios barrios de La Paz y El Alto vieran cortado el suministro de agua potable, debido a una decisión de vecinos de un distrito de El Alto que exigían la posesión de un sub alcalde elegido por ellos.

En lo estrictamente metropolitano se menosprecia y no se comprende este contexto al asumirlo como similar a mancomunidad rural, o peor, a municipio (así está expresado en la nueva CPE), cuando lo metropolitano es una realidad diferente. El paso inmediato debería ser el de la constitución de la autonomía metropolitana. Esto supone que se requiere una urgente refundación político territorial en Bolivia.

La base social de los gobiernos desde 1952 ha transitado por escenarios tanto urbanos como rurales, como sucedió en abril de 1952 (mineros, campesinos, fabriles y vecinos de los comandos zonales del MNR); aunque siempre han confluído por las calles de las ciudades, sobre todo de La Paz, sede de gobierno.

Una visión retrospectiva a 1971 muestra que el eje de respaldo social fue muy diferente durante la dictadura de Hugo Banzer (1971-1978) al período democrático instaurado en 1982 y esencialmente a partir de los gobiernos denominados neoliberales (1985-2005). El gobierno dictatorial de Banzer y los de los dictadores que le sucedieron se asentaron en las masas urbanas de empleados públicos, policías, militares, maestros, profesionales, transportistas, comerciantes y empresarios de la construcción, todos disfrutando de una coyuntura económica que parecía satisfacer las expectativas de consumo del habitante urbano.

A partir de 1985, las políticas de Estado parecen estar encaminadas a invertir en las demandas de la población rural; la Ley de Participación Popular, la Ley INRA, la inversión en infraestructura educativa, etc., demuestran aquello. Lo evidente es que, desde 1982 hasta ahora, no se conocen políticas de Estado orientadas al habitante urbano.²² Probablemente, éstas sean las explicaciones de por qué no se genera un proceso real de construcción de institucionalidad metropolitana en Bolivia, a pesar de que más de uno de cada dos bolivianos vive en una de las tres metrópolis.

Bibliografía

- Albó, Xavier *et al.* (1983). “Chukiyawu: la cara aymara de La Paz, cabalgando entre dos mundos”, en: *Cuadernos de Investigación*, n° 24, La Paz: CIPCA.
- Alsen, Silke (2002). *Metropolitane Entwicklung und Stadtplanung am Beispiel La Paz-Achacalla. Konflikte und Lösungsansätze*, Berlín: Universidad Humboldt.
- Benavides Castro, Edgar (2006). *Metropolización en Bolivia*, La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Colegio de Arquitectos.
- Blanco Cazas, Carlos (2009). *Organización metropolitana*, La Paz: Red Hábitat.
- (2008). *Gobernabilidad en la Metrópoli Andina de La Paz*, La Paz: Red Hábitat.
- (2006). “Fuera buses de La Paz”, (artículo de opinión sobre tráfico, transporte y vialidad en el contexto metropolitano de La Paz, publicado en *El Diario*, 11 de septiembre de 2006).
- Blanes, José. (2006). *Bolivia: áreas metropolitanas en clave de desarrollo y autonomía*, La Paz: ILDIS.
- (2006). “La zonas metropolitanas en Bolivia”, en: *Municipalización: diagnóstico de una década*, La Paz: FES-ILDIS-Plural.
- Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola (1988). *Diccionario de política*, México: Siglo XXI.
- Borja, Jordi (2010). *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona*, Barcelona: UOC.
- Borja, Jordi; Castells, Manuel (1997). “Planes estratégicos y proyectos metropolitanos”, en: *El desarrollo urbano en el mediterráneo* (Joan Parnal), Barcelona: Mancomunidad de municipios del área metropolitana de Barcelona.
- Cajías, Fernando *et al.* (2007). *La Paz: una historia de contrastes*, La Paz: Fundación Nuevo Norte.
- Calderón, Fernando; Szmukler, Alicia (1983). *La política en las calles*, La Paz: CERES.

22 En la nueva Constitución Política del Estado, la palabra *ciudad* aparece una sola vez; la palabra *urbano*, siete veces y *regiones metropolitanas*, una sola vez.

- Castells, Manuel (2001). *La sociología urbana*, Madrid: Santillana.
- Centelles I Portella, Josep (2006). *El buen gobierno de la ciudad*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública/IIG/Plural.
- Cuadros, Álvaro (s/f). *La región metropolitana andina*, La Paz: Colegio Departamental de Arquitectos de La Paz/Red Hábitat.
- (2002). *La Paz*, La Paz: Facultad de Arquitectura y Colegio de Arquitectos de La Paz.
- Gobiernos municipales de El Alto, La Paz, Viacha, Achocalla, Pucarani, Palca, Mecapaca y Laja.
- Planes de Desarrollo Municipal. Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial. Estrategias de Desarrollo Económico Local, diversos reportes, informes de talleres, bases de datos y archivos de los gobiernos municipales de la metrópoli.
- Honorable Concejo Municipal (2009). *La Paz metropolitana*, La Paz: HCM-LP.
- Instituto Nacional de Estadística (2001). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*.
- Indaburo Quintana, Rafael (2004). *Evaluación de la ciudad de El Alto*, El Alto: USAID.
- (1988). *Plan estratégico y ordenamiento territorial de La Paz metropolitana*, La Paz: IIPLAN.
- Lazarte, Jorge (1988). *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro*, La Paz: ILDIS - Plural.
- Lombardo, Donato Juan (comp.) (2007). *Paradigmas urbanos. Conceptos e ideas que sostienen la ciudad actual*, UNGS.
- Maldonado, David (1971). *Esquemas de temática municipal*, La Paz: Renovación.
- Mariobo, Pedro (2007). *Municipalismo integral*, La Paz: PCAT/CEPROMIN.
- Melucci, Alberto (1961). *Sistema político, partidos y movimientos sociales*, Milán: s/e.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible (2005). *El Alto desde una perspectiva poblacional. Perspectiva poblacional de El Alto*, Bolivia.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo (2006). *Plan Nacional de Desarrollo*, (s/e).
- Naciones Unidas (2006). *World urbanization prospects. The 2005 revision*, Nueva York: Department of Economic and Social Affairs, Population Division, (s/e).
- Presidencia de la República (2009). *Constitución Política del Estado*, Bolivia, (s/e).
- Prefectura del Departamento de La Paz (2006). *Plan Departamental de Desarrollo*, (s/e).
- Rojas, Eduardo et al. (2005). *Gobernar las metrópolis*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Salcedo, Andrés (2004). *Etnicidad y ficción en las metrópolis del nuevo milenio*, (s/e).
- Touraine, Alain (1988). “La transformación de las metrópolis”, en: *La Factoría*, n° 6.
- Universidad de Toronto (1999). *Foro internacional sobre metropolización*, Santa Cruz: Universidad de Toronto - ACIDI.
- Urquiza, Carlos F. (2006). *La Paz: ¿Saco de papapita o metrópoli andina?*, La Paz: ILDIS.
- (2004). *Metrópoli andina*, La Paz: LABOR.

Gestión de políticas de saneamiento ambiental en asentamientos humanos en Costa Rica¹

Horacio Alejandro Chamizo García² (Costa Rica)

Resumen

Se aborda el análisis de la gestión de políticas de saneamiento ambiental en asentamientos humanos en Costa Rica. Se sigue el enfoque teórico neo-institucionalista apoyado en elementos de la teoría de redes de políticas públicas y la teoría de agencia para comprender las interrelaciones entre actores involucrados. Utilizando metodología cualitativa se busca interpretar los significados que orientan el comportamiento en las redes de actores identificadas para cada uno de los estudios de caso. Se evidencia la brecha de implementación asociada al papel de las cogniciones por parte de los actores, las normas y las regulaciones establecidas.

Elementos teóricos y metodológicos que orientan la investigación

El artículo sintetiza los principales resultados de una investigación que analiza la gestión de políticas públicas en materia de saneamiento ambiental en asentamientos humanos en Costa

Rica. Se enfoca en el problema de la gobernabilidad urbana en temas ambientales y específicamente en el saneamiento ambiental y en asentamientos humanos localizados en la periferia de ciudades.

Se entiende que el saneamiento ambiental es un determinante de la salud y al mismo tiempo es una necesidad básica que debe ser atendida como premisa para proteger la vida. En tal sentido, este estudio describe y explica específicamente las interrelaciones entre actores para comprender la viabilidad de estrategias locales de gestión del saneamiento ambiental y el problema de brechas de implementación de políticas públicas.

La investigación se plantea desde el modelo teórico neoinstitucionalista y sus vertientes sociológica, histórica, normativa y de elección racional (March y Olsen, 1984; Peters, 2003; Rhodes, 1997: 53-67). Se le concede una gran importancia a la estructura del Estado y sus instituciones así como a las reglas y procedimientos y a los actores que se integran al sistema político y conforman un marco dentro

1 El autor reconoce el apoyo del Swiss National Centre of Competence in Research (NCCR) North-South: Research Partnerships for Mitigating Syndromes of Global Change, co-financiado por Swiss National Science Foundation (SNF) y la Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC). Igualmente, el apoyo brindado por el Programa de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica y FLACSO Costa Rica.

2 Doctor en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. Profesor e investigador en la Facultad de Medicina, Escuela de Tecnologías en Salud de esta misma universidad. Especialista en epidemiología ambiental y análisis de políticas de salud. Horacio.Chamizo@ucr.ac.cr

del cual se llevan a cabo las políticas públicas. Se utilizan otros elementos teóricos auxiliares que aporta la teoría de agencia (Solanie, 1994) para comprender las motivaciones individuales de los actores orientados por objetivos eficientistas. Estos fundamentos teóricos se articulan bajo los principios de la teoría de redes de políticas públicas (Zurbriggen, 2005: 55-74; Klijn, 1998) que permite identificar las constelaciones de actores y sus interrelaciones durante la gestión de las políticas de saneamiento ambiental.

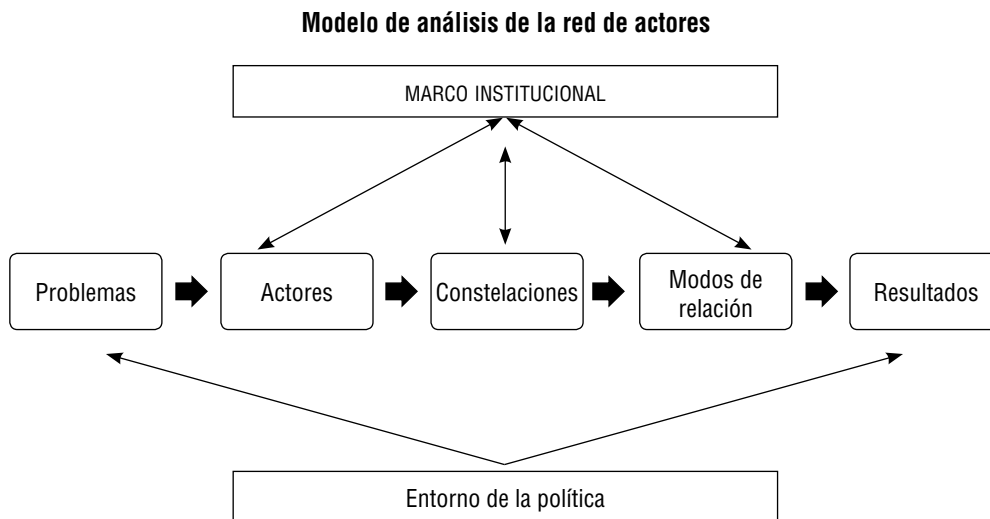
Para Sharpf (1997) el análisis de las redes de políticas públicas no solo debe centrarse en los intercambios entre actores que la conforman sino en las relaciones más estructurales entre ellos. Las redes son influenciadas por problemas y resulta interesante evidenciar hasta qué punto su conformación responde a ellos y sus capacidades para enfrentarlos (Sharpf, 2005). Aquí se enfatiza cómo las instituciones afectan la cultura y las representaciones de los actores que se integran en torno a las políticas públicas. Este enfoque, al intentar comprender hasta qué punto la institucionalidad explica el comportamiento de los actores, supone al mismo tiempo que no explica todo el comportamiento sino que existen márgenes de racionalidad de los actores que pueden ser explicados desde otros puntos de vista.

A través del siguiente esquema se presenta la conformación de la red de actores:

Frente al planteamiento de que el comportamiento de los actores no se encuentra constreñido a lo que definen las instituciones, es posible considerar dos unidades conceptuales: el actor y las instituciones (Sharpf, 2005). Cada actor está institucionalmente constituido ya que emerge de reglas y presenta una membresía, tiene recursos y determinados alcances. Las instituciones le plantean al actor un determinado espectro de posibles comportamientos y proyecciones, pero también de posibilidades de evaluar los resultados de sus comportamientos (Zurbriggen, 2005: 55-74).

Ante un determinado problema por resolver, los actores tienen una percepción del mismo y presentan una determinada capacidad en función de unos recursos que disponen. Las percepciones definen unas preferencias que están influidas por el contexto institucional. Al respecto, Sharpf (2005) propone el concepto de constelación de actores que no solo integre a todos los actores involucrados en una política, sino a sus estrategias de acción y a los posibles resultados que tendrían lugar y la valoración que éstos hacen de esos resultados.

Asimismo, Sharpf (2005) introduce otro concepto que denomina *modos de interacción*, que refiere a las formas en que unos actores se conducen con respecto a los otros, los cuales están en gran medida condicionados por el contexto institucional en el que se desenvuelven. Ejemplos de modos de interacción son,



para este autor, la *acción unilateral*, el *acuerdo negociado*, el *voto mayoritario* o la *dirección jerárquica*, todos ellos condicionados por las estructuras institucionales de cada área de políticas públicas (Zurbriggen, 2005: 55-74).

Enfocando el tema de saneamiento ambiental, su definición tradicional está planteada desde un modelo de gestión específico que concentra el poder en la administración burocrática especializada tecnológicamente, o que bajo metas de eficiencia lo reduce a la capacidad de gestión de una empresa proveedora (Instituto Federal Suizo de Ciencia y Tecnología Acuática, 2006: 5-12; OPS/OMS, 2007). En todo caso, presenta una visión que fragmenta la red social y define roles claros (proveedores, usuarios, reguladores, rectores); es una definición que resulta de un discurso normativo e impone un modelo de gestión. Por esta razón la presente investigación contribuye a la reflexión sobre la dimensión sociopolítica de este concepto y por lo tanto a su reformulación frente a las necesidades de desarrollar estrategias integrales centradas en el hogar, la comunidad y basadas en los principios de la nueva gobernanza democrática (Fleury, 2003: 81-122).

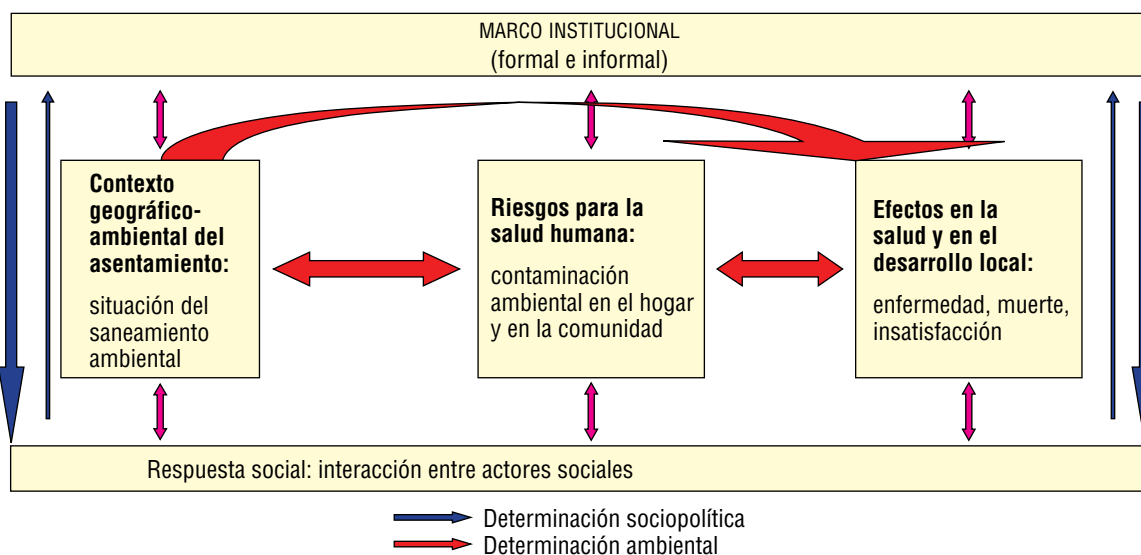
Considerando que las necesidades de atención en saneamiento ambiental son necesidades básicas del ser humano que afectan directamente

la salud y la vida y determinan decisivamente el bienestar, resulta un deber del Estado garantizarlas y un derecho del ser humano su disfrute. Por lo tanto, pueden ser concebidas y gestionadas bajo la perspectiva de satisfacción de necesidades y desde la promoción del desarrollo humano como un derecho. Como se ve, ésta es una discusión que va más allá de lo estrictamente técnico y se sitúa en el plano de lo político.

Para precisar aún más la definición, la gestión del saneamiento ambiental desde la perspectiva neo-institucionalista no se asocia con una suma de servicios básicos (Chamizo García, 2009: 71-83), sino con la interface ambiente-salud que se gestiona intersectorialmente e integra al menos cuatro escenarios o instituciones: la gestión del agua (residuos líquidos y agua para consumo humano), gestión de residuos sólidos, atención de la salud en el primer nivel y gestión del impacto de la actividad socioeconómica en el ambiente y la salud. Es una propuesta que rechaza la definición simplista asumiendo los supuestos epistemológicos de la complejidad (Morin, 1998).

El siguiente esquema evidencia las conexiones a nivel teórico entre el enfoque neo-institucionalista y el concepto de saneamiento ambiental planteado. Se reconoce el papel que tienen las instituciones en la respuesta social que se espera durante la gestión del saneamiento ambiental.

Determinantes sociales para el saneamiento ambiental, la salud y el desarrollo local



Fuente: Elaboración propia.

Las interfaces ambiente-saneamiento, ambiental-salud y desarrollo se evidencian hacia el centro del esquema anterior. Están constreñidas por los actores y las instituciones que se consideran a su vez determinantes sociales. Los actores también tienen un papel significativo en la formación de instituciones y lo hacen a partir de ideas y concepciones compartidas sobre el entorno ambiental y de saneamiento ambiental que enfrentan.

El siguiente esquema complementa la propuesta conceptual planteada:

Las conexiones que se deben establecer entre el saneamiento ambiental, la salud y el desarrollo incorporan elementos de carácter social, cultural, así como diversas visiones de mundo que deben articularse. De manera que la gestión de la información y el conocimiento compartido propicia y al mismo tiempo refleja la visión de desarrollo, visión que debe ser sostenible no solo en lo financiero y económico sino en lo ambiental.

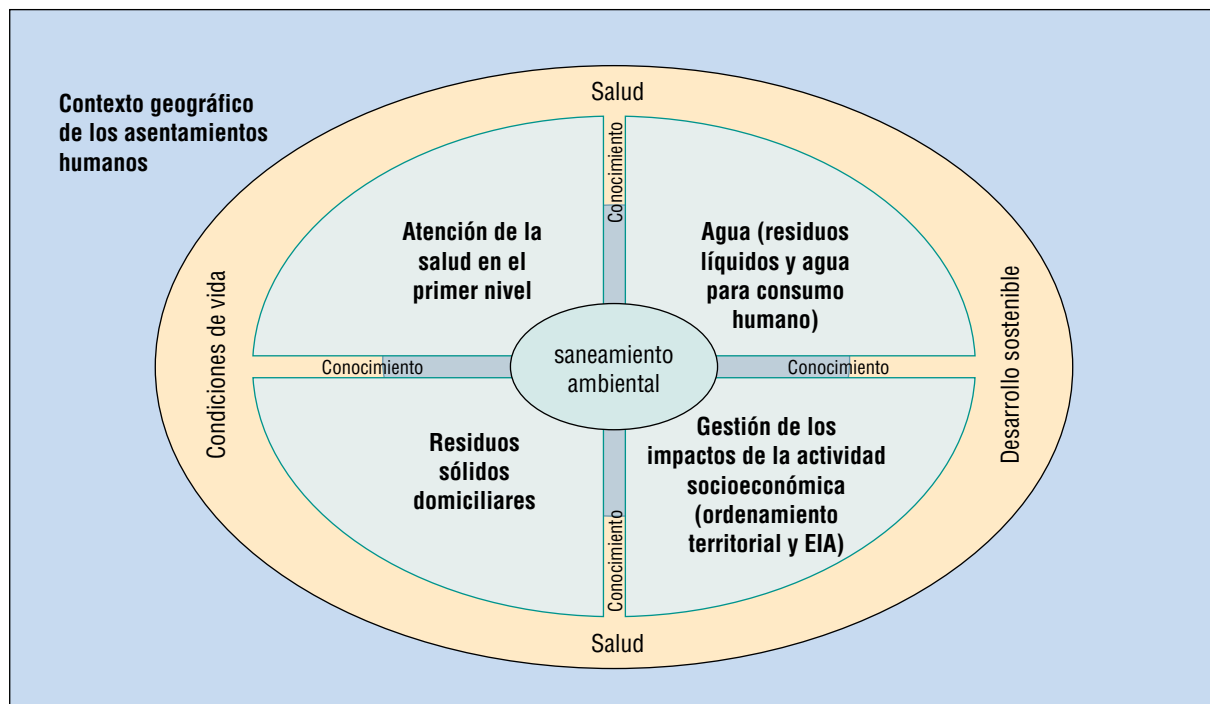
La articulación de la visión de desarrollo local que incluye esta propuesta de saneamiento

debe considerar la diversidad de criterios al interior y exterior del asentamiento; por este motivo la construcción del conocimiento debe privilegiar la interacción entre actores, lo que significa un intento por conciliar el interés particular con el general.

De estos argumentos se desprende la perspectiva social y ambiental además de tecnológica que supone el saneamiento ambiental, no se limita entonces a un conjunto de servicios que recibe la población, considerada como un cliente racional y exigente, se requiere además de una ciudadanía con visión de desarrollo local.

Se parte del estudio a profundidad del marco normativo del saneamiento ambiental desde los cuatro escenarios mencionados. Posteriormente, se desarrolla un estudio de casos múltiples ajustados a la diversidad de contextos geográficos poblacionales y las condiciones en las que operan los actores (Yin, 1988). Se adopta el paradigma científico interpretativo y la metodología cualitativa, utilizando elementos de la teoría de representaciones sociales y de la teoría fundamentada (Strauss y Corbin, 1990).

Gestión integrada del saneamiento ambiental



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido se pretende conocer los significados del concepto de saneamiento ambiental, con el propósito de caracterizar y analizar las influencias culturales y racionales que determinan las interacciones entre actores.

Los textos fueron sometidos a un análisis de contenido en el programa Atlas Ti, bajo los principios de la teoría fundamentada; los segmentos de texto que reflejan los significados encontrados se organizaron en matrices que facilitaron la comparación y el análisis de contenido.

Los casos seleccionados son los asentamientos de La Europa y San Martín, asentamientos periurbanos en los que se desarrollaba una experiencia de Saneamiento Básico Centrado en el Hogar (HCES) (Instituto Federal Suizo de Ciencia y Tecnología Acuática, 2006). El tercer caso es el de San Vicente, asentamiento rural en proceso de urbanización en el que se desarrolla una experiencia llamada Bandera Azul Ecológica. Las tres experiencias tienen en común el desarrollo de procesos de gestión en los que se destacan iniciativas de abajo hacia arriba (centradas en la comunidad bajo principios de sostenibilidad ambiental y satisfacción integral de las condiciones de vida).

A continuación se discuten los principales resultados del estudio de casos múltiples, recuperando los principales lineamientos teóricos definidos desde el nuevo institucionalismo. Por razones de espacio se presentan las principales conclusiones y no las evidencias que las sustentan.

Principales resultados del análisis de redes de políticas públicas en los casos seleccionados

Desde la perspectiva neoinstitucionalista se reconocen al menos cuatro enfoques para analizar el comportamiento de los actores involucrados en la gestión de políticas públicas: el histórico, el sociológico, el normativo y el de elección racional. A continuación se presenta los principales resultados desde cada una de las perspectivas mencionadas.

La resistencia a las nuevas ideas

A partir del enfoque histórico del nuevo institucionalismo se reconoce el papel que tiene la estructura institucional en la determinación del comportamiento de los actores que intervienen durante su gestión (March y Olsen, 1984). La influencia institucional se puede observar a través del tiempo como evolución de ideas, conceptos, percepciones, es decir, las representaciones de la realidad que van tomando forma y pueden alcanzar un rango de norma legal, frente a la “fricción” o “inercia” de los actores que se van adaptando a las transformaciones más o menos rápido. Su exploración permite comprender el comportamiento de los actores y las posibilidades de alcanzar las metas trazadas.

En los estudios de caso se constata la resistencia de algunos actores para poner en práctica las ideas sobre saneamiento ambiental como desarrollo local sostenible, sobre todo de las organizaciones del Estado que –independientemente del asentamiento analizado– se mantuvieron apegadas a las ideas originales de una suma de servicios frente a los cuales existe una población local concebida como usuaria pasiva. Esta es una razón que ha dificultado la puesta en práctica de la experiencia del saneamiento ambiental, evidenciando una clara resistencia tal y como lo reconocen otros autores (Peters, 2003; Rivas Leone, 2003).

A nivel de ideas, los actores involucrados reconocen los beneficios de una gestión integrada de escenarios, de manera contextualizada frente a los problemas y necesidades del territorio, cogestionada por una red de actores y con una presencia muy fuerte de la sociedad civil local. Pero en la práctica cotidiana estos conceptos no orientan plenamente el comportamiento de los actores, probablemente porque se trata de conceptos que comienzan a tomar forma en los últimos años sin que exista tiempo suficiente para una mejor asimilación de parte de los actores involucrados.

A partir de la comparación entre casos se constató que la organización de vecinos en San Vicente fue el único actor cuyo comportamiento fue coherente con las nuevas ideas,

probablemente porque se trata de un contexto rural en donde es más evidente la relación ambiente-salud-desarrollo local. A pesar de esto, la estrategia de Bandera Azul Ecológica, programa implementado en este asentamiento, también tuvo inconsistencias debido a las resistencias de diversos actores, particularmente de las organizaciones del Estado que desempeñan roles de rectoría y regulación.

Los planteamientos sobre gestión del saneamiento ambiental definidos como normas informales se pueden entender como ideas que evolucionarán en el tiempo y como principios que comenzarán a ser socializados entre los actores. Las reformas del Estado en diversos países promueven cambios acelerados en la gestión del ambiente, el saneamiento, la salud, así como en las visiones sobre el desarrollo de parte de los actores; pero se trata de ideas que van tomando forma y frente a las cuales es posible encontrar resistencias entre los actores. Al observar el comportamiento de los actores involucrados durante la gestión del saneamiento ambiental en los casos estudiados, la resistencia de ciertos actores determina, sin embargo, posibilidades de solución de los problemas y por lo tanto posibilidades de éxito.

El papel de la cognición de los actores

Desde el enfoque sociológico del nuevo institucionalismo se aportan explicaciones sobre el retardo o resistencia descrita (Bourdieu, 2003; Habermas, 1997). Se concibe que las reglas y tradiciones que definen el comportamiento de los actores son el resultado de un proceso de construcción social de la realidad. Asimismo, las percepciones y representaciones sociales que tienen los actores sobre el saneamiento ambiental reflejan la cultura institucional en la que éstos se desempeñan. Estas estructuras legitiman a unos actores frente a otros y les permite participar asegurándose un puesto en las constelaciones con cierto nivel de estabilidad.

En las experiencias estudiadas se identificaron un conjunto de paradigmas dominantes en cada uno de los escenarios de gestión: la gestión del agua, los residuos sólidos, el ordenamiento

territorial y la atención primaria de la salud. Cada escenario o institución del saneamiento ambiental está definido por un paradigma dominante que se extiende a los actores involucrados. Este paradigma tiene un carácter técnico que le da supremacía a un solo actor en tanto otros se subordinan. Debido a estas particularidades de los paradigmas y los modos de relación derivados de ellos (relaciones unilaterales que relegan a un segundo plano a la sociedad civil), las constelaciones de actores tienden a la especialización, el aislamiento y la fragmentación de manera coherente con las representaciones más tradicionales que existen sobre el saneamiento ambiental.

Frente a las propuestas de manejo hechas por los habitantes de los asentamientos, las soluciones ofrecidas por los proveedores de servicios y autoridades sanitarias se distancian conceptualmente. Se impone la representación que reduce los residuos sólidos a la categoría de desecho o a un problema ambiental-sanitario, paradigma que terminó dominando en la práctica en los asentamientos de La Europa y San Martín, aunque en menor medida en el primer caso, donde la comunidad asumió posiciones más independientes a las propuestas hechas por los actores del Estado.

La representación sobre la salud predominante es biológica, lo que significa que se define como ausencia de enfermedad, es atendida por personal médico, de manera curativa, con medicamentos y en el escenario clínico y no por otros actores que actúan sobre el ambiente de manera preventiva con acciones de saneamiento ambiental y en el escenario del asentamiento. Esto no favorece un abordaje en red, ya que la especialización técnica radica en un solo actor, tampoco favorece la gestión integrada con otros escenarios y mucho menos se admiten propuestas desde la sociedad civil.

En los tres estudios de casos los problemas de saneamiento se suelen extender durante muchos años sin soluciones y cuando éstas aparecen son parciales (más evidente en los casos de La Europa y en San Martín a pesar de la estrategia de Saneamiento Ambiental Centrada en el Hogar [HCES]). La falta de soluciones a

los problemas de saneamiento se hace crónica y afecta a los habitantes de manera permanente, en tanto sus propuestas no son consideradas, debido a que son alternativas a los estilos tradicionales definidos por los actores especializados porque responden a sus maneras de entender la realidad, por lo cual no se realizan y se posponen, generando inequidad. Estos estilos tradicionales están anclados en viejos paradigmas sobre saneamiento ambiental y salud, razón por la cual funciona como obstáculo para el desarrollo de nuevas experiencias como HCES.

La lógica de lo que es adecuado hacer: el papel de las normas formales

Un enfoque propio del nuevo institucionalismo que permite la comprensión de las constelaciones de actores y sus modos de relación tiene que ver con el papel que juegan las normas formales (Peters, 2003). Definen la lógica de lo que es adecuado hacer frente a un problema y por lo tanto pautan el comportamiento de los actores que intervienen en la gestión de políticas públicas. Para el enfoque del nuevo institucionalismo normativo, el comportamiento de los actores no se entiende desde el punto de vista del interés o la conveniencia, sino por la conciencia del rol que cada actor involucrado debe asumir.

Se encontraron rutinas comunes en los actores involucrados para los cuatro escenarios definidos en los tres estudios de caso: sobresale el rector sanitario –Ministerio de Salud– que carece de normativas e instrumentos formales que le señalen el derrotero para conducir la salud a nivel local. Asimismo, otros actores desarrollan rutinas orientadas a optimizar sus servicios, pero al carecer de normas integradoras no se favorece el trabajo coordinado. Como consecuencia, se forman redes limitadas en número de actores e interacciones que tienden a aislarse de la sociedad civil y a alejarse de las necesidades específicas de los asentamientos. De manera que la especialización incentiva la formación de constelaciones con mucha asimetría de poder que lleva a relegar el papel y las expectativas de la sociedad civil en tanto pondera el criterio técnico.

El comportamiento de los actores involucrados y la configuración de constelaciones en cada uno de los casos estudiados a través de las experiencias de HCES en Costa Rica, evidencia una coherencia muy notable con las rutinas definidas normativamente; sin las normas que definen los roles explícitamente no se llevan a cabo acciones, como si el actor “respetara fielmente el libreto durante su interpretación en cada escenario”.

Las rutinas establecidas tienden a establecer y consolidar a organizaciones del Estado o privadas muy especializadas en la provisión de servicios, en los cuales las decisiones recaen en tecnólogos. Igualmente, la sociedad civil no identifica espacios formalizados –a pesar de que existen– a través de los cuales se planteen sus perspectivas, ya que los espacios definidos están capturados por los actores especializados.

A través de los estudios de caso se observó la formación de redes limitadas en número de actores e interacciones entre ellos, las que derivan a su vez en estructuras no aptas para el reconocimiento de las propuestas hechas por la sociedad civil. De manera que la especialización que incentivan las rutinas favorece la formación de constelaciones caracterizadas por la asimetría de poder que lleva a relegar el papel y las expectativas de la sociedad civil.

La gestión de la estrategia por iniciativa local como HCES o Bandera Azul Ecológica enfrenta en la práctica la insuficiencia de rutinas que señalen la lógica de lo correcto a los actores involucrados, situación que es necesario esclarecer pues el marco normativo formal puede obstaculizar y revertir el mejor de los esfuerzos técnicos.

El actor racional

El enfoque del nuevo institucionalismo de elección racional se centra en el comportamiento de los actores y el papel de las reglas que los regulan (North, 1993). Se entiende que las reglas son diseñadas para resolver problemas, entre ellos los problemas de costos asociados a la provisión de servicios y al mismo tiempo asegurar la satisfacción de los usuarios. Su diseño

define qué aspectos y qué actores forman parte de la toma de decisiones y las relaciones entre ellos, pero, sobre todo, buscan conciliar los intereses particulares (de los proveedores privados) con los generales (del Estado y la sociedad en general).

El modelo neoclásico de articulación principal-agente es un elemento común en los tres casos de estudio en los escenarios de gestión del agua (agua para consumo humano y residuos líquidos) y atención de la salud en el primer nivel (Solanie, 1994; Sojo, 2000; Proyecto Capubpriv, 2006: 5-46). Están caracterizados por la inflexibilidad, períodos cortos de evaluación y aislamiento respecto a otros actores.

En ambos escenarios y en cada uno de los estudios de caso se vio que los agentes están incentivados para buscar la eficiencia en el servicio que ofrecen (desde el punto de vista técnico), pero en virtud de la contratación neoclásica que demanda definiciones muy precisas del deber hacer, se termina sesgando su desempeño de acuerdo con las interpretaciones propias de la agencia que al final transmiten sus preferencias muchas veces inadecuadas frente a los problemas encontrados en los asentamientos.

La contratación neoclásica que orienta las relaciones de agencia estudiadas, con sus problemas de diseño comentados, no promueve la formación de redes de actores amplias y la articulación entre escenarios de gestión, sino reducidas y fragmentadas. Asimismo, contribuye a formar constelaciones en las que se concentra el poder y no se asegura el logro de los objetivos políticos ni la atención de los problemas particulares en cada contexto geográfico ambiental. Se produce así un sesgo oportunista del agente que compromete al final la equidad (en la medida que no permite que los intereses de los vecinos sean considerados), la sostenibilidad ambiental (no adapta la prestación del servicio a la capacidad del ambiente local) y de cierta forma la eficiencia de asignación de recursos a la atención de problemas (plantea soluciones uniformes que se apartan de las necesidades locales).

De manera que para gestionar una estrategia de saneamiento ambiental en el contexto de reforma del Estado que ocurre en numerosos

países, es necesario rediseñar las relaciones de agencia bajo los principios de los paradigmas de desarrollo local sostenible y su producción social. Por este motivo, se deben revisar determinantes fundamentales como la orientación conceptual-metodológica de las relaciones de agencia, su flexibilidad, temporalidad, participación de actores y otros. Todo lo cual conduce a un replanteamiento del modelo de contratación.

Se ha discutido que las relaciones de agencia estudiadas y corroboradas a través de los casos de estudio presentan importantes sesgos relacionados con las representaciones socioculturales de los actores dominantes que se reproducen en las normas establecidas a través de rutinas y reaparecen en el diseño de la relación de agencia. Las relaciones de agencia están reducidas y sesgadas desde el punto de vista conceptual y se deben ampliar para que se pueda brindar una atención efectiva a los problemas de saneamiento ambiental.

Es evidente que para lograr que la atención se alinee a los problemas de la realidad y a las expectativas de los beneficiados, debe ser flexible. Esto significa que sus términos de referencia y las características del agente contratado deben ajustarse al contexto geográfico ambiental donde se va a brindar el servicio.

Para lograr que la contratación sea flexible y se oriente a las necesidades locales no debe concentrarse entre dos actores: principal y agente. La red debe ampliarse a otros actores del Estado especializados y a la sociedad civil local, aunque es fundamental que cuente con la participación del rector sanitario (el Ministerio de Salud) y del regulador económico. En este sentido, se necesita centrar la conducción en el rector sanitario y promover vínculos entre el regulador económico y la red de actores señalada.

Finalmente, la temporalidad de las evaluaciones debe ampliarse para incentivar el desarrollo de acciones de parte de los proveedores en el mediano y largo plazo. Esto significa que el riesgo se desplazaría un tanto hacia el principal, cuestión que no es contradictoria porque se trata de servicios definidos como públicos en los que resulta lógico que el Estado no abandone sus responsabilidades.

Se propone que el desarrollo de la red, bajo principios del saneamiento ambiental, logre conciliar los intereses de los habitantes del asentamiento con los intereses generales a nivel regional y del Estado, por ello el rol del rector de la salud es fundamental para orientar la red, bajo principios de conocimientos y liderazgo.

Para formar redes amplias y para establecer modos de relación verdaderamente negociados como suponen las relaciones de agencia accesibles para proveer servicios de saneamiento ambiental, se necesita tiempo para que el accionar de los proveedores se desplace en cierta medida hacia acciones de proceso y estructura y no solo se preocupe por obtener resultados de producto final. La formación de redes implica construir relaciones de confianza entre actores, lo que demanda tiempo y esfuerzo que incluye superar la cultura que se ha creado durante mucho tiempo de fraccionamiento y aislamiento.

Es evidente que estos lineamientos suponen un cambio de modelo contractual, lo que significa cierto desplazamiento del modelo neoclásico establecido casi como única opción, hacia un modelo más relacional que implica la formación y consolidación de auténticas redes que posibiliten la gestión social del saneamiento ambiental.

El modelo propuesto debe ser complementado con los principios neoclásicos más tradicionales que implican el control para asegurar que

los proveedores privados se ajusten a los principios definidos en las políticas públicas. Pero es necesario reconocer que si no se introducen principios de la contratación relacional, el poder se concentra y con esto se pierde la posibilidad de asegurar los intereses locales y sobre todo los de la sociedad civil, a partir de su participación directa en la gestión de las políticas públicas.

Las instituciones y la formación de redes de actores

Los resultados de la investigación evidencian que más allá de las ideas sobre la gestión integral del saneamiento ambiental que han evolucionado en Costa Rica durante los últimos años, existe resistencia por parte de los actores y retardo para su puesta en práctica. Los paradigmas que explican la socialización de los actores a nivel de asentamientos, las preferencias, las rutinas y los roles asignados, así como los diseños de las instituciones orientadas para alcanzar la eficiencia y la sostenibilidad financiera, no favorecen la gestión en red. Lejos de propiciar la producción social de la salud, se forman redes reducidas en membrecías que concentran el poder y no favorecen la gestión, posponiendo la atención de necesidades básicas y fomentando la inequidad y la insostenibilidad ambiental.

El siguiente cuadro sintetiza los impactos de los modelos de gestión pública identificados en la red de actores en la investigación:

Características de la red de políticas públicas según modos de gestión

Modelo de gestión	Nº de membrecías	Nº de interrelaciones	Modos de relación predominante	Resultados potenciales
Administración burocrática	Limitadas	Limitadas	Unilateral, consulta (técnica)	Eficiencia
Nuevo gerencialismo público	Limitadas	Limitadas	Negociado	Eficiencia técnica (costos) y sostenibilidad financiera
Nueva gobernanza democrática	Amplias	Amplias	Coordinado, cogestión	Equidad, eficiencia de asignación, sostenibilidad ambiental

Fuente: Elaboración propia.

Por ejemplo, si predomina la unilateralidad y la consulta (técnica) como modo de relacionarse en una red de pocos actores con limitados intercambios, la situación es típica de un modelo burocrático con una administración tecnócrata especializada. Por otra parte, el modelo gerencialista (Osborne y Gaebler, 1996) promueve el modo de relación negociado, pero también membrecías limitadas porque busca la especialización y la eficiencia. En tanto, desde la perspectiva de la *nueva gobernanza democrática* (Fleury, 2003: 81-122), se promueven modos de relación basados en la coordinación técnica y en la cogestión que buscan desconcentrar el poder así como membrecías amplias con muchas interrelaciones, porque se orienta a fomentar la equidad.

Se sostiene una idea clara sobre las implicaciones sociopolíticas que tiene toda propuesta de acción colectiva como la que supone una estrategia de saneamiento ambiental. El universo de las políticas públicas es tan diverso como variables son las visiones de mundo que reflejan las distintas percepciones sobre la realidad, lo que se manifiesta en la práctica a través de contradicciones y luchas de poder. Esta realidad evidencia que la gestión del saneamiento ambiental no debe considerarse únicamente como un proceso donde impera la realidad científica-técnica, ordenada, racional, sino que se trata de una realidad caótica, impredecible, contradictoria cuando se observa desde una perspectiva sociopolítica.

Se ha propuesto una visión sobre el saneamiento ambiental centrada en el neoinstitucionalismo, una entre las diversas perspectivas posibles. Se centra en el supuesto de que no es posible la acción colectiva sin concebir la relación entre actores e instituciones. Asimismo, no existe una concepción única sobre institución, noción que se ha manejado en un amplio espectro que va desde lo más subjetivo como son las ideas y los procesos de socialización hasta lo más racional como son las normas formales y las relaciones contractuales o relaciones de agencia. Acoplar la estrategia de saneamiento ambiental al contexto sociopolítico significa reconocer el marco institucional y desde cada escenario gestionar los objetivos propuestos.

De manera que las instituciones son elementos en buena medida subjetivos con ciertas manifestaciones formales que evidencian las relaciones de poder y por tanto explican la organización de los actores en redes. También, las redes de actores contribuyen al diseño del marco institucional, propiciando procesos de afianzamiento mutuo, situación que los debe hacer prevalecer en el tiempo con cierto nivel de estabilidad. Esta es la razón por la que resulta difícil generar cambio a través de propuestas concebidas a corto plazo y desde el exterior, como puede suceder con la estrategia de saneamiento ambiental según se ha visto en los estudios de caso.

Igualmente, el nivel de estabilidad que debe alcanzar la red de actores, cuando se organiza desde la institucionalidad, se interpreta como una condición ideal para darle sostenibilidad en el tiempo a la estrategia de saneamiento ambiental. Esta realidad pone al gestor en la impronta de acoplar la estrategia de saneamiento ambiental a la estructura institucional existente, pero al mismo tiempo propiciar ciertos cambios que promuevan el logro de sus objetivos en el terreno ambiental y social: contribuir a la satisfacción de necesidades básicas con sostenibilidad ambiental y de esta forma promover la reducción de inequidades sociales.

La información y el conocimiento se han considerado como categorías de análisis relevantes en cada uno de los estudios de caso en Costa Rica, ya que se trata de recursos que en manos de los actores favorece acciones proactivas y coordinadas para atender los problemas de saneamiento ambiental de manera equitativa, eficiente y sostenible. Asimismo, las particularidades de su gestión evidencian los sesgos y preferencias, interrelaciones y acceso a la toma de decisiones de parte de actores, lo que a su vez permite comprender el proceso de gestión de las políticas de saneamiento ambiental.

La observación de los procesos de gestión de la información y el conocimiento debe ayudar a la comprensión de la red de actores y su fundamento institucional (Chamizo García, 2006: 71-83), porque se trata de un recurso básico para la toma de decisiones y porque evidencia

las relaciones de poder en tanto “dibuja” la visión de mundo que se impone durante la observación de los problemas de saneamiento ambiental.

Sin embargo, más allá de la comprensión que se necesita sobre el funcionamiento de la red de actores y la formación de constelaciones, es necesario asegurar la gestión del saneamiento ambiental, ejercicio que supone la reconstitución de la red, lo que significa transformaciones en las relaciones de poder y por tanto acceso a recursos. En términos de la gestión del conocimiento significa participación.

Desde el punto de vista científico técnico se observa como tendencia general los bajos niveles de recursos destinados a los actores involucrados para generar información así como bajo nivel de conocimiento epidemiológico-ambiental en cada caso concreto. La escasa información y conocimiento que se genera tiene un carácter muy parcial, es decir, cada actor lo hace desde su perspectiva y su especialización concreta. Las consecuencias son el desconocimiento de los riesgos para la salud de la población y con esto la imposibilidad de establecer medidas de control y regulaciones en materia de saneamiento ambiental.

En los asentamientos de La Europa y San Martín, la propuesta realizada por los vecinos se sustentó en información nueva que debieron generar ellos mismos con apoyo externo. Los procesos para generar conocimiento que sustentan las acciones de saneamiento ambiental, en ambos casos, constituyeron esfuerzos adicionales con costos en tiempo y recursos, a pesar de que existen actores en cada caso que deben generar conocimiento regularmente como parte de los servicios o actividades que llevan a cabo.

Desde el punto de vista sociopolítico, en los casos estudiados no se reconoce que existe un proceso de construcción colectiva del conocimiento. Esto se manifiesta en el insuficiente nivel de interrelaciones entre actores del Estado para integrar visiones o perspectivas sobre la realidad compleja de cada asentamiento y luego por el escaso papel de la sociedad civil en esta construcción. Las propuestas de los vecinos no fueron consideradas por otros actores,

los vecinos debieron asumir acciones propias en medio de las limitaciones de legitimidad que esto tiene frente a las autoridades.

En todos los casos estudiados se vio que la rectoría sanitaria (conducción de la red de actores o de la producción social) se encuentra desprovista de conocimiento para emitir criterios de regulación ambiental y cuando lo hace no se basa en información científica ni toma en cuenta criterios sociales, lo que significa una amenaza para la salud de las personas y escasas posibilidades de conciliar el interés general que representa con el interés particular de los habitantes de los asentamientos. Esta situación evidencia problemas de visión y en la conducción de las políticas sanitarias.

La dificultad que presentan las redes de actores, debido a las limitaciones de conocimiento para controlar los riesgos ambientales desde una perspectiva compleja y preventiva, conduce necesariamente a problemas de eficiencia –para asignar recursos– en la gestión, en la medida que no se logra visualizar la orientación que deben tener las acciones y mucho menos evaluarlas.

Consideraciones finales

La adopción de los principios del modelo de gestión de políticas públicas conocido como *nueva gobernanza democrática* permitió superar la definición tradicional de saneamiento ambiental anclada en los modelos burocrático y gerencialista dominantes que no ofrecieron las soluciones esperadas por la ciudadanía en los estudios de caso realizados.

Asimismo, los enfoques teóricos del nuevo institucionalismo, la teoría de agencia y la teoría de redes de políticas públicas se utilizaron como herramientas para llevar a cabo el análisis de la implementación de las políticas de saneamiento ambiental en asentamientos urbanos. A partir de estas perspectivas se definieron escenarios de gestión del saneamiento ambiental desde los que se visualizó mejor la complejidad del proceso de puesta en práctica de los lineamientos de políticas públicas en esta arena.

El diseño de estudio de casos múltiples ha contribuido a la comprensión de las representaciones sociales sobre el saneamiento ambiental en asentamientos humanos. La variable contexto geográfico-poblacional permite constatar diferencias entre las definiciones que hacen las organizaciones de vecinos sobre la situación problema-solución en cada asentamiento abordado.

En el caso de los asentamientos peri-urbanos los problemas de saneamiento se particularizan y se simplifican a problemas con el agua o los residuos sólidos y demandan soluciones eminentemente técnicas que debe ofrecer un proveedor de servicios. La solución, a pesar del tiempo transcurrido y la gravedad del problema, la asocian a relaciones personales, gestiones que se deben realizar y favores puntuales en el tiempo.

Muy diferente representación sobre la gestión del saneamiento ambiental se constató en un contexto rural a pesar de padecer problemas similares de saneamiento ambiental. En este caso, más allá de la solución técnica, se visualiza como un problema socio-espacial que demanda procesos de planificación estratégica, de gestión de regulaciones territoriales con la participación de una red de actores y se enfoca hacia la mejora integral de las condiciones de vida con sostenibilidad. Es probable que los vínculos más explícitos entre los recursos naturales y el ambiente habitacional y al mismo tiempo laboral sea lo que les permite conformar una noción mucho más clara de condiciones de vida y sostenibilidad ambiental.

Frente a la diversidad de representaciones sobre saneamiento ambiental, las percepciones y roles de las organizaciones del Estado y los gobiernos locales son siempre las mismas: un problema técnico que demanda una atención especializada, que se busca resolver con un enfoque paternalista y fragmentado de la realidad y de las condiciones de vida y que le asigna a la sostenibilidad ambiental un papel secundario.

La formación de las representaciones sociales sobre el saneamiento ambiental se asocia a los procesos de gestión del conocimiento en torno a la situación problema-solución. Se trata, por un lado, de procesos limitados, muy

carentes de información técnica que dificulta la toma de decisiones y la comprensión de los vínculos entre el contexto ambiental-condiciones de vida-salud y, por otro, son procesos racionales en manos de técnicos y muy cerrados a la interacción entre actores. Se asigna de esta forma valores de manera autoritaria que no favorecen la búsqueda de soluciones equitativas, sostenibles ambientalmente y eficientes.

Finalmente, las debilidades en la rectoría y los roles asumidos por actores claves significan un claro obstáculo para el trabajo en red y la coordinación interinstitucional. Se genera un vacío de poder que armonice valores e intereses e integre de manera efectiva y con presencia de los criterios de los vecinos afectados la interface ambiente-salud.

El poder en manos de los técnicos que actúan bajo la racionalidad de su especialización y la individualidad de su organización proveedora de servicios, no propicia la construcción colectiva del conocimiento y el trabajo en redes de actores, como demanda la complejidad de los problemas de saneamiento ambiental en cada asentamiento. Los valores asignados desde esta perspectiva representan un obstáculo para el abordaje integrado de las relaciones entre el ambiente, la utilización del capital social colectivo a favor de las condiciones de vida y la salud.

Bibliografía

- Araya Umaña, S. (2002). "Las representaciones sociales: ejes teóricos para la discusión", en: *Cuaderno de Ciencias Sociales*, pp. 127-156.
- Bourdieu, P. (2003). *Espacio social y poder simbólico*, Buenos Aires: Gedisa.
- Chamizo García, H. A. (2009). "Los nuevos desafíos de la puesta en práctica de las políticas de saneamiento ambiental", en: *Población y Salud en Mesoamérica*.
- (2006). "La información y el conocimiento en la gestión de las políticas públicas de saneamiento ambiental en Costa Rica", en: *Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social*, nº 14 (1), pp. 71-83.

- Fleury, S. (2003). "Reforma del Estado", en: *Revista Instituciones y Desarrollo*, pp. 81-122.
- Giddens, A. (1984). *The constitutions as society*, California: California Press.
- Glaser, B.; Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research*, Nueva York: Aldine De Gruyter.
- Grindle, M. S.; Thomas, J. W. (1991). *Public choices and policy change. The political economy of reform in developing countries*, Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Habermas, J. (1997). *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Madrid: Cátedra, pp. 479-507.
- Instituto Federal Suizo de Ciencia y Tecnología Acuática (2006). *Saneamiento Ambiental Centrado en el Hogar (HCES)*, Ginebra: EAWAG.
- Klijn, E. (1998). Policy networks, en: W. Kic-kert y J. F. Koppenjan, *Managing complex networks*, Londres: Sage Publications.
- March, J. G.; Olsen, J. P. (1984). "The new institutionalism: organizational factors in political life", en: *American Political Review* (78), pp. 734-749.
- Meny, I.; Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*, Barcelona: Ciencia Política.
- Morin, E. (1998). *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona: Gedisa.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica.
- OPS/OMS (2007). Estado del saneamiento, caso Costa Rica, inédito.
- Osborne, D.; Gaebler, T. (1996). *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transformar el espíritu empresarial del sector público*, Madrid: Gernika.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo*, Barcelona: Ciencia Política.
- Proyecto Capubpriv (2006). *La contratación de servicios de salud privados en el primer nivel de atención en América Central*, Bélgica: Comisión Europea.
- Rhodes, R. (1997). "El institucionalismo", en: D. Marsh y G. Stoker, *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid: Alianza, pp. 53-67.
- Rivas Leone, J. (2003). *El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones*, México: Panorama.
- Sharpf, F. (2005). "Games real actors play: Actor-centred institutionalism in policy research", en: C. Zurbriggen, *Estado, mercado y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay* (tesis doctoral).
- Sojo, A. (2000). "Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica", en: *Serie Políticas Sociales*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Solanie, B. (1994). *Theorie des contrats*, Paris: Economica.
- Strauss, A.; Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*, Newbury Park-Londres-Nueva Delhi: Sage Publications.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Yin, R. K. (1988). *Case study research. Design and methods*, Londres: Sage Publications.
- Zurbriggen, C. (2005). *Estado, mercado y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay* (tesis doctoral).

Vulnerabilidad urbana y producción informal de la ciudad en Tegucigalpa

Mario René Baide Muñoz¹ (Honduras)

Resumen

Tegucigalpa tiene una topografía irregular con terrenos susceptibles a deslizamientos, derrumbes e inundaciones por su composición geológica e hidrológica, rodeada de montañas que dificultan su expansión física. Se plantea la necesidad imperativa de considerar el riesgo en la planificación y construcción del espacio habitable a través de políticas que garanticen espacios habitables seguros; de formas de ocupación del territorio que se adapten a la topografía y condiciones geológicas específicas; y de sistemas constructivos y sanitarios que aseguren la reducción de la vulnerabilidad urbana. Todo ello mediante la participación colectiva en la construcción social del hábitat, para alcanzar la sostenibilidad del ambiente urbano, recuperar la convivencia colectiva digna y preservar el entorno natural.

Ciudad vulnerable

El drama que viven miles de capitalinos se refleja en las vidas de Carlos y Evelyn Lagos,

una pareja que reside junto a sus gemelos de tres años en una vieja casa de madera y cartón en la colonia Canaán, que amenaza con rodar por la ladera; esto es solo un ejemplo de la calamidad que enfrentan estos capitalinos. *“Mientras los niños duermen nosotros nos dedicamos toda la noche a sacar el agua y la tierra que entra a la casa por la lluvia. Hoy nos llevan a un albergue y después no sé para dónde vamos a agarrar”*, dijo con los ojos húmedos el acongojado padre.²

Carlos Lagos y su familia han aprendido a vivir con el riesgo inminente de irse por una ladera con todo y su casa. La pesadilla que reviven cada invierno los capitalinos que residen en zonas de riesgo se repite una y otra vez. Los torrenciales aguaceros que han causado estragos les han quitado la tranquilidad a miles de familias. Doña María Castro, de 68 años, y su esposo Miguel Ávila, de 79, forman parte de esta lista. Estos adultos mayores que residen en la colonia Canaán temen que el techo que los cobija se convierta en su tumba. A pesar de las noches en vela que viven cada vez que llueve, ellos se aferran con todas sus fuerzas a su pedacito de tierra. *“Yo no me quiero ir porque no*

1 Arquitecto de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Estudios finalizados en la Maestría en Gestión Social Urbana (Universidad Nacional Autónoma de Honduras – Grupo Interuniversitario de Montreal). Ha realizado investigaciones sobre morfología urbana, vivienda y servicios básicos y gestión del riesgo. mbaide@hotmail.com

2 El Herald, 25 de mayo de 2010. “Deslaves, escuelas inundadas y cinco damnificados por lluvia”, en: <<http://www.elheraldo.hn/Tegucigalpa/Ediciones/2010/05/25/Noticias/Deslaves-escuelas-inundadas-y-cinco-damnificados-por-lluvias>>

tenemos a dónde, aquí no tenemos familia”, argumentó doña María entre sollozos.³

Los dos casos ilustrados son la muestra evidente de que cada año, con el inicio de la época lluviosa (mayo a noviembre), 150.000 personas que viven en zonas de riesgo en Tegucigalpa⁴ se vuelven a enfrentar con la posibilidad de perder sus viviendas y pertenencias, y peor aún, perder su vida y la de sus familiares. Esta situación de vulnerabilidad urbana ha sido consecuencia de la acumulación de procesos de construcción social de una ciudad vulnerable en su totalidad, que además posee condiciones de fragilidad física propias del sitio de emplazamiento de la ciudad.

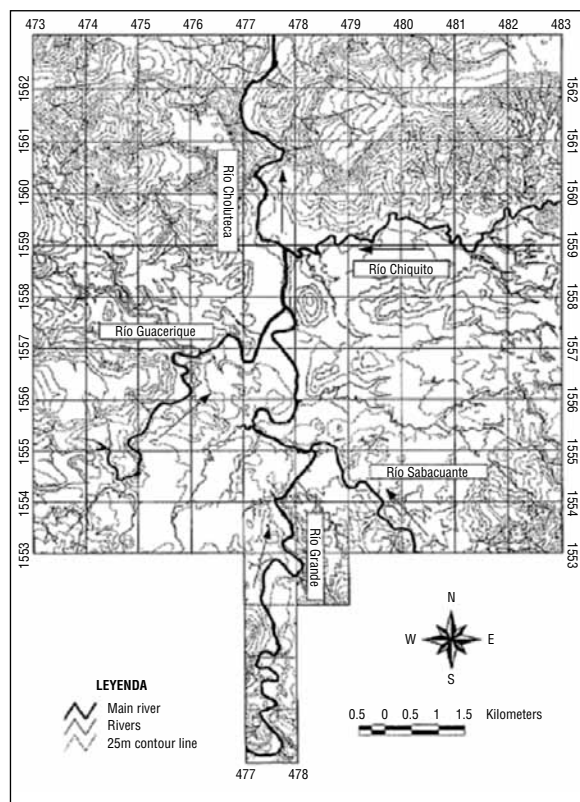
Amenazas de origen hídrico

Tegucigalpa enfrenta amenazas hídricas permanentes que provienen de la cuenca del río Choluteca, el cual nace en Tegucigalpa y atraviesa el centro de la ciudad de sur a norte, alimentado por numerosos afluentes que cruzan la ciudad y forman las sub-cuencas del río Guacerique, río Grande, río San José y del río Chiquito. La cuenca del río Choluteca ha sufrido erosión debido a la deforestación continua como consecuencia de la expansión urbana de la ciudad y del uso del bosque para cubrir las necesidades de leña de zonas aledañas al área urbana, además de los incendios forestales que se repiten cada año en la estación seca. Por otra parte, la capacidad hidráulica del río Choluteca presenta deficiencias en tramos localizados en el área urbana, provocados por deslizamientos de tierra en su cauce y por sedimentación.

El río Choluteca y sus numerosas quebradas y afluentes que cruzan la ciudad pasan desapercibidos durante la estación seca, pero bastan dos días de lluvias continuas para provocar

desastres de gran magnitud como quedó evidente en el paso de la depresión tropical Agatha sobre territorio hondureño en mayo de 2010, cuando después de haber experimentado una estación seca severa que provocó un serio problema de abastecimiento de agua en la ciudad, se vivió el desbordamiento de ríos y se constató que la capacidad de retención de agua en las represas fue insuficiente. Trescientas familias fueron evacuadas de los 60 barrios y colonias del distrito central, afectadas por inundaciones, deslizamientos y derrumbes.

Mapa topográfico del área urbana del Distrito Central (muestra los ríos que atraviesan la ciudad)



Fuente: Estudio sobre el control de inundaciones y prevención de deslizamientos de tierra en el área metropolitana de Tegucigalpa. JICA, 2002.

3 El Heraldo, 25 de mayo de 2010. “Deslaves, escuelas inundadas y cinco damnificados por lluvia”, en: <<http://www.elheraldo.hn/Tegucigalpa/Ediciones/2010/05/25/Noticias/Deslaves-escuelas-inundadas-y-cinco-damnificados-por-lluvias>>

4 150.000 personas habitando 30.000 viviendas ubicadas en zonas de riesgo, según fuente oficial del Comité de Emergencia Municipal de la Alcaldía Municipal del Distrito Central, en: <<http://www.lacapitaldehonduras.com/codem.htm>> (30/5/2010).

Impacto de las amenazas: inundaciones, derrumbes, deslizamientos

Las consecuencias del impacto de las amenazas hídricas en la ciudad de Tegucigalpa se traducen en tres fenómenos principales: inundaciones, derrumbes y deslizamientos. Las inundaciones en el área urbana del distrito central se dan en las zonas que originalmente pertenecen a la ribera de los ríos y quebradas que conforman la cuenca del río Choluteca. El proceso de construcción sin planificación irrespetando el cauce natural del río ha generado esta situación en que el área en riesgo de inundación llega a

dos kilómetros cuadrados, albergando 3.000 hogares (JICA, 2002: 2-11).

En cuanto a los desplazamientos de tierra, ya sean deslizamientos o derrumbes de taludes, la ciudad demuestra la fragilidad asociada a su topografía montañosa y a sus estructuras geológicas complejas que se alteran al ser sometidas a una intensa actividad pluvial. El 1% (1 km²) del área urbana de la ciudad corresponde a zonas de riesgo de deslizamiento, afectando a 1.500 hogares. En el caso de los derrumbes de talud, el 25% (26 km²) del área urbana se encuentra en riesgo, afectando a 2.500 hogares (Ídem: 2-11).



Río Choluteca detrás del antiguo Palacio Presidencial.
Fuente: Diario El Heraldo, 30 de mayo de 2010.



Mujer en la colonia Río Lindo.
Fuente: Diario El Heraldo, 31 de mayo de 2010.

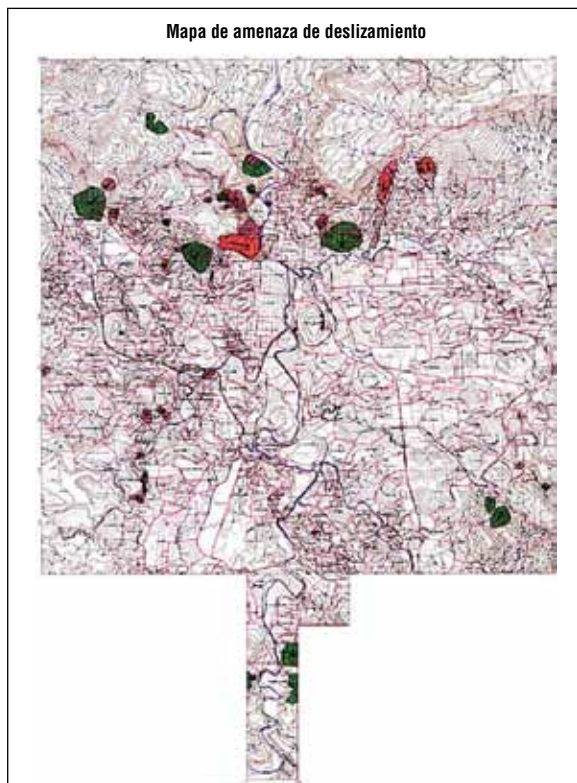
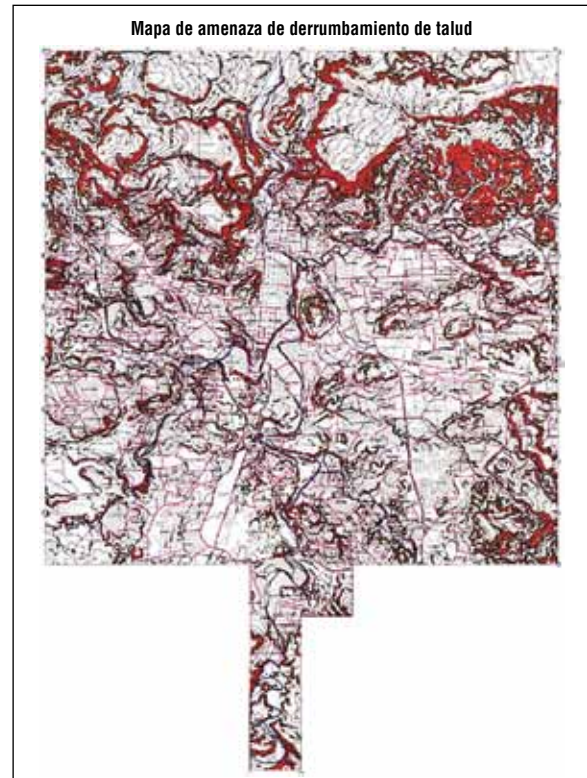


Alud de lodo y piedras en la colonia Lomas del Norte.
Fuente: Diario El Heraldo, 31 de mayo de 2010.



Aumento dramático del cauce del río Choluteca con el paso de la depresión tropical Agatha.
Fuente: Diario El Heraldo, 31 de mayo de 2010.

**Mapas que muestran las amenazas que experimenta el área urbana del distrito central de Tegucigalpa
(Estudio sobre Control de Inundaciones y Prevención de Deslizamientos de Tierra
en el Área Metropolitana de Tegucigalpa)**



Fuente: Estudio sobre el control de inundaciones y prevención de deslizamientos de tierra en el área metropolitana de Tegucigalpa. JICA, 2002.

Factores determinantes de riesgo

Características físicas de la ciudad de Tegucigalpa

La ciudad está situada en un área de topografía montañosa con una altitud que varía desde los 900 a los 1.400 msnm, donde las zonas con pendientes de ángulos mayores de 30 grados ocupan el 8% del área total. Sus suelos están compuestos, en su mayoría, por capas de tierras de origen volcánico y rocas sedimentarias. Las condiciones naturales dentro y alrededor de la ciudad son intrínsecamente desfavorables en términos de inundación y desplazamientos de tierra debido a que los límites entre las diferentes estructuras geológicas que componen el sitio son débiles y tienden a desplazarse. Los cuatro afluentes con la misma escala en áreas de cuencas y longitudes de río convergen en el centro de la ciudad y la escorrentía de las lluvias también se concentra simultáneamente (JICA, 2002: 2-11).

Forma de producción de la ciudad en su historia⁵

Origen y consolidación como capital de la República

La ciudad de Tegucigalpa, que nunca fue pensada ni planificada para ser el centro político del país, fue fundada en 1578 como sede administrativa de la explotación minera de oro y plata durante la colonia, y fue declarada capital de la República en 1880, durante la Reforma Liberal. Desde su fundación hasta las dos primeras décadas del siglo XX, la ciudad mantuvo inalterado su trazo urbano original, mostrando un crecimiento en la parte baja de la depresión montañosa que la rodea y hacia las riberas del río Choluteca al sur de la ciudad, y ocupando progresivamente las laderas que la rodean. La ciudad, durante este período, mantuvo sus construcciones tradicionales de bahareque,

adobe, techos de teja de barro y sus vías angostas y empedradas. Desde su inicio estaba conformada por dos asentamientos separados por el río Choluteca: Tegucigalpa, en el margen noreste del río y Comayagüela en el margen suroeste. Tegucigalpa funcionaba como Alcaldía Mayor y zona de residencia de hacendados provenientes de distintos departamentos del país y Comayagüela tuvo su origen como Cabildo de Indios, y posteriormente se convirtió en Ayuntamiento.

A partir de la década del 30 del siglo pasado en el marco de la consolidación de las compañías bananeras y de la construcción de un Estado que se vinculara al mercado internacional bajo la dictadura del general Tiburcio Carías (1933-1949), la ciudad inició cambios físicos importantes y un proceso de crecimiento y dotación de infraestructura vial y sanitaria. A nivel administrativo, se creó el Distrito Central como un solo centro urbano con un gobierno local único para Tegucigalpa y Comayagüela.

En los años 50, la ciudad perdió la actividad minera como centro de su economía, aunque ya había logrado consolidarse como centro del gobierno nacional, lo que conllevó al desarrollo de una economía de servicios y comercio que giraba en torno a la actividad gubernamental y política. Asimismo, se concentraron los principales servicios educativos, culturales y de asistencia médica del país.

En esta etapa de consolidación del gobierno central, surgieron las instituciones centralizadas de servicios básicos: Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL) y el Instituto Nacional de Vivienda (INVA). Estas instituciones tuvieron a partir de este momento un impacto físico en el desarrollo de la ciudad, pero, sobre todo, sustituyeron a la alcaldía en la autoridad y gobierno de la ciudad provocando su pérdida de legitimidad como gobierno local y relegándola como una estructura administrativa del gobierno central.

5 En esta sección la referencia es Lily Caballero (2007). *La construcción de ciudades vulnerables*.

Crecimiento poblacional y expansión urbana

En las décadas de los 50 y 60 se inician los procesos migratorios masivos hacia la ciudad capital en el marco de la integración económica centroamericana con el proyecto de sustitución de importaciones y por las consecuencias de la huelga bananera en 1954 y su repercusión en la vida social, política y económica de los centros urbanos principales. En este momento de la historia del país se inicia el proceso de expansión desordenado de la ciudad consolidándose un patrón de urbanización carente de planeamiento urbano, que se caracteriza por lotificaciones privadas sin servicios y, sobre todo, por procesos de tomas de tierras como alternativa para los amplios sectores empobrecidos compuestos principalmente por los nuevos migrantes. Ya en 1965 eran evidentes las invasiones de tierras en la ribera del río Choluteca por familias migrantes del área rural, las cuales sufrieron un desbordamiento del río que dejó 1.200 damnificados.

Este proceso de expansión desordenado y la falta de dotación de servicios básicos desencadenaron el llamado fenómeno de la crisis urbana, que se agudizó hasta afectar no solo a los asentamientos precarios sino a la totalidad de la ciudad.

Intentos de planificación urbana en la década del 70 y modernización de la ciudad

Teniendo como antecedente un plan de desarrollo urbano para el Distrito Central elaborado en los años 50 –que no llegó a concretarse– al iniciarse la década del 70 se dio el primer intento trascendente de planificación urbana de la ciudad de Tegucigalpa, enmarcado en el proceso de modernización y diversificación productiva promovido bajo los regímenes militares. Con METROPLAN, como se denominó dicho plan, la ciudad experimentó cambios físicos profundos en su red vial con la construcción de bulevares, se dieron intentos de reordenamiento de la ciudad y la intervención de la municipalidad en los barrios sin servicios. En este período la ciudad creció hacia el noreste, con un fuerte proceso

de construcción de vivienda para clase media realizado por el Estado, paralelo a un creciente incremento en los procesos de recuperación de tierras sin dotación de servicios.

En este período de modernización urbana, se dieron tres procesos que reconfiguraron el espacio urbano: las inversiones en el sector formal de la ciudad con infraestructura para la producción, vivienda y servicios básicos para los habitantes de la ciudad formal; la construcción del hábitat popular llevado a cabo por sus propios usuarios a través de movimientos reivindicativos; y el deterioro del viejo centro histórico ocupado por el sector informal. Junto a los grandes edificios modernos, barrios residenciales, grandes avenidas y bulevares, crecieron desproporcionadamente las llamadas manchas de segregación residencial o barrios populares donde se concentró y reprodujo la pobreza urbana (Caballero, 2010: 2).

El proceso de urbanización desordenada y ausente de regulaciones y autoridad sobre el uso del territorio, ha tenido como actores principales a los constructores privados del sector formal, los autoconstructores, el gobierno central y el gobierno municipal, actuando de manera desarticulada y sin una visión de ciudad, respondiendo a intereses particulares de cada sector.

Crisis económica de los 80, políticas neoliberales y globalización

A partir de la década del 80, la aplicación de las políticas neoliberales y el fenómeno de la globalización impactaron la ciudad con el crecimiento del sector informal urbano, el empobrecimiento y la agudización de la exclusión social; más del 60% de la población de Tegucigalpa no tiene acceso a sistemas fiables de ocupación de la tierra, lo que impide la inversión en el mejoramiento de las condiciones sanitarias de los asentamientos.

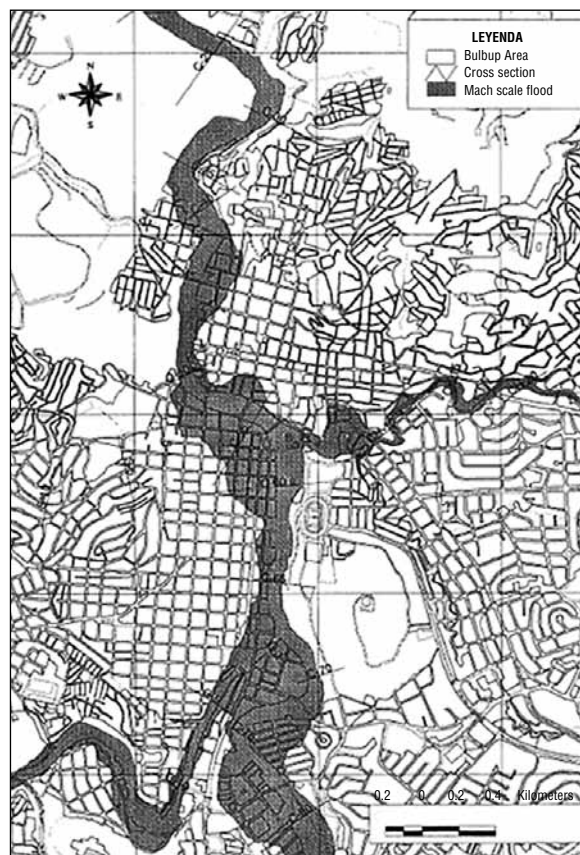
Tegucigalpa enfrenta una crisis de más de seis décadas y actualmente se ve una profundización en su deterioro como ciudad, enfrenta serios problemas de agua y saneamiento, vulnerabilidad social y fragilidad física, todo lo cual agrava las condiciones de riesgo urbano.

En 1998 quedó evidente este arrastre histórico de fragilidades y vulnerabilidad urbana con el paso devastador del huracán Mitch. En el año 2001, según estudios de riesgo elaborados por la Agencia de Cooperación Japonesa, se identificaron 100 barrios –de 556– ubicados en zonas de alto riesgo. El huracán Mitch fue la conclusión de un largo proceso de autodestrucción del hábitat urbano que se fue construyendo con el crecimiento desordenado y mal uso del suelo, el marcado deterioro de la calidad de vida, la degradación ambiental por la saturación del área construida, la contaminación por residuos sólidos, líquidos y tóxicos, la deforestación de las zonas de reserva de agua y, las debilidades administrativas y legales de los organismos gubernamentales en todos los niveles.

El desastre ocurrido en 1998 marcó un momento importante respecto a las iniciativas de planificación urbana de Tegucigalpa. Se iniciaron estudios sobre las condiciones de riesgo de la ciudad realizados por organismos de cooperación internacional a petición del gobierno central y del gobierno municipal, y se generó información valiosa y abundante sobre las condiciones de la ciudad para llevar a cabo un proceso de planificación urbana. Efectivamente, la alcaldía inició procesos de elaboración de planes de ordenamiento y regulación urbana, pero en cada cambio de gobierno municipal éstos fueron desestimados por las nuevas autoridades, por lo que no se vivió un proceso continuo y sostenido en materia de planeación urbana.

La gestión de la ciudad desde la función de las autoridades municipales en Tegucigalpa está seriamente limitada debido a la dualidad entre su condición de ciudad (que debe responder a las necesidades de sus habitantes) y la de ser el centro político del país. Esta situación genera un conflicto entre las competencias del gobierno municipal y las competencias del gobierno central. El gobierno central es el que administra todos los servicios básicos, infraestructura vial principal y servicios de educación y salud en la ciudad, por lo que es sumamente difícil para la alcaldía planificar y gestionar su propio territorio articulándolo a la dotación de servicios para su población.

Mapas de amenaza de inundación del centro de la ciudad a la escala del huracán Mitch



Fuente: Estudio sobre el control de inundaciones y prevención de deslizamientos de tierra en el área metropolitana de Tegucigalpa. JICA, 2002.

Ocupación de zonas de riesgo: segregación residencial y vulnerabilidad urbana

Aproximación teórica

En la realidad actual de las ciudades latinoamericanas, el modelo de ciudad fragmentada es un signo característico y da lugar a paisajes urbanos que muestran una gran complejidad y heterogeneidad. En este modelo de ciudad, los procesos de segmentación socio-espacial se traducen en problemas de conectividad e integración de los grupos sociales y, sobre todo, en un crecimiento de las desigualdades, en las que se manifiestan nuevas formas y magnitudes de segregación social y un incremento en la vulnerabilidad ante amenazas naturales, sufridas principalmente por las poblaciones pobres debido

a sus características urbanas asociadas como la calidad de las viviendas y la localización de los sitios habitados (Salgado *et al.*, s/f: 3).

Las ciudades fragmentadas se han caracterizado por la primacía de los intereses de agentes privados frente a la iniciativa pública, y en algunos casos por el uso privado de lo público. Esta situación ha desencadenado la creación de políticas públicas especulativas que han desembocado en la conformación de una ciudad muy segregada espacialmente, con claros distanciamientos físicos y sociales entre sus habitantes, lo que conlleva opciones y posibilidades desiguales para la vida urbana.

Los efectos ambientales negativos como consecuencia del crecimiento, estructura y funcionamiento de la ciudad se distribuyen de modo desigual en la población, existiendo una sobrecarga de estos problemas en los sectores habitados por comunidades de bajos ingresos (Ídem). Así se identifica la segregación residencial, de acuerdo a atributos socioeconómicos y a la dotación de servicios, el resultado –en el caso de la ciudad de Tegucigalpa– son unidades espaciales con situaciones opuestas en cuanto a su exposición a amenazas de inundación y desplazamientos de tierra.

Todos los grupos, indistintamente de su estrato socioeconómico, se encuentran expuestos a las amenazas naturales, dada la fragilidad física de la ciudad de Tegucigalpa, pero hay una evidente diferencia en cuanto a la vulnerabilidad en los grupos más pobres. Entendiendo el riesgo en función de los peligros potenciales y la vulnerabilidad ante ellos, la sociedad recibe una responsabilidad frente a la ocurrencia de los desastres sea cual sea su magnitud o recurrencia (Ídem). Entonces, hablamos de una construcción social de la vulnerabilidad, donde los desastres no afectan de igual manera a los diferentes grupos que componen la sociedad.

Segregación residencial y vulnerabilidad urbana

Pobreza, agua y saneamiento

Tegucigalpa tiene una población de 984.034 habitantes, según la Encuesta Permanente de

Hogares de Propósitos Múltiples (mayo de 2009), de los cuales el 48% viven en condiciones de pobreza. Existe una seria deficiencia en la dotación de servicios básicos, específicamente en los sistemas de agua y saneamiento. En el caso del sistema de agua potable, la cobertura de la red domiciliaria sirve al 37.5% de los hogares, sin embargo, el servicio es racionado debido a la insuficiente capacidad del sistema de represas de la ciudad de cubrir la demanda, especialmente en la estación seca. El resto de la población resuelve su necesidad de agua a través de servicios de carros cisterna, lo que implica mayores recursos económicos, esfuerzo físico y tiempo. En ambos casos, el agua no es apta para beber, por lo que es necesario tratarla a nivel doméstico o comprarla embotellada.

El sistema de alcantarillado sanitario cubre el 15% de los hogares de la ciudad, el resto de los hogares dispone sus aguas cloacales de la siguiente manera: 31.5% en inodoros con pozo séptico, el 13% en letrinas que drenan hacia un río y el resto en letrinas de cierre hidráulico, letrinas con pozo séptico, letrinas con pozo negro, y el restante 2.5% de los hogares no cuentan con ningún sistema de saneamiento.

La disposición final de las aguas cloacales se realiza en los ríos de la ciudad, los que actúan como desagües al aire libre para la descarga de aguas servidas sin tratar, provenientes de todo tipo de usos de origen doméstico, institucional, comercial e industrial. Esto ha provocado la contaminación del lecho de los ríos, cuya superficie está cubierta virtualmente por fango de las aguas servidas y no por el suelo natural, especialmente en las partes del río con baja velocidad de flujo. Los ríos de la ciudad están ecológicamente muertos sin otros usos más que como desagües abiertos (JICA, 2002: 2).

Zonas de riesgo

Según el estudio sobre el control de inundaciones y prevención de deslizamientos de tierra en el área metropolitana de Tegucigalpa, realizado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón en 2002, el 30% del área territorial del área urbana del Distrito Central

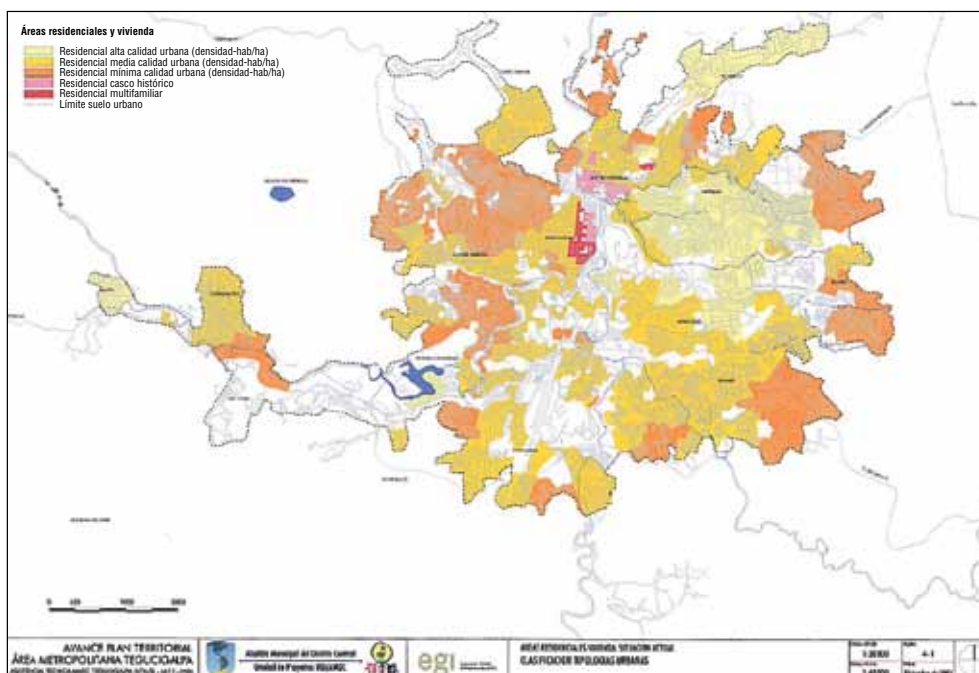
corresponde a áreas bajo amenaza de inundación y desplazamientos de tierra. Para la fecha del estudio, el 15% de la población total de la ciudad se encontraba ubicada en las zonas de riesgo. Actualmente, 150.000 personas habitan en las zonas de riesgo y la mayoría vive en condiciones precarias de habitabilidad, carente de servicios básicos y ocupando las zonas periféricas de la ciudad. En el caso de las zonas de riesgo de inundación, una de las zonas amenazadas es el centro de la ciudad, donde se concentran entidades que prestan servicios y donde se realizan actividades de comercio formal e informal. Están incluidas también en las zonas de inundación varias áreas residenciales de clase media construidas en las márgenes altas de los ríos Choluteca y Chiquito, que no habían sufrido desastres a lo largo de su historia hasta que ocurrió el desastre del huracán Mitch en 1998.

De acuerdo al Plan Maestro para la Prevención de Desastres en el área metropolitana de Tegucigalpa (JICA, 2002), hay una proporción grande de habitantes afectados por deslizamientos y derrumbes de talud respecto al total de la población, por lo que la parte central

del plan de mitigación debe ser no estructural. Si se realizaran obras de infraestructura para la prevención de derrumbes y deslizamientos, sería mayor la cantidad de viviendas que tendrían que destruirse que las beneficiadas por las obras. Dada esta condición, según el plan mencionado, la forma más efectiva y permanente es el reasentamiento de las viviendas ubicadas en las áreas peligrosas. Sin embargo, el número de familias en esas áreas es tan grande que no es realista hacer un plan de reasentamiento contando con la esperanza de recibir financiamiento extranjero por el alto costo de la inversión.

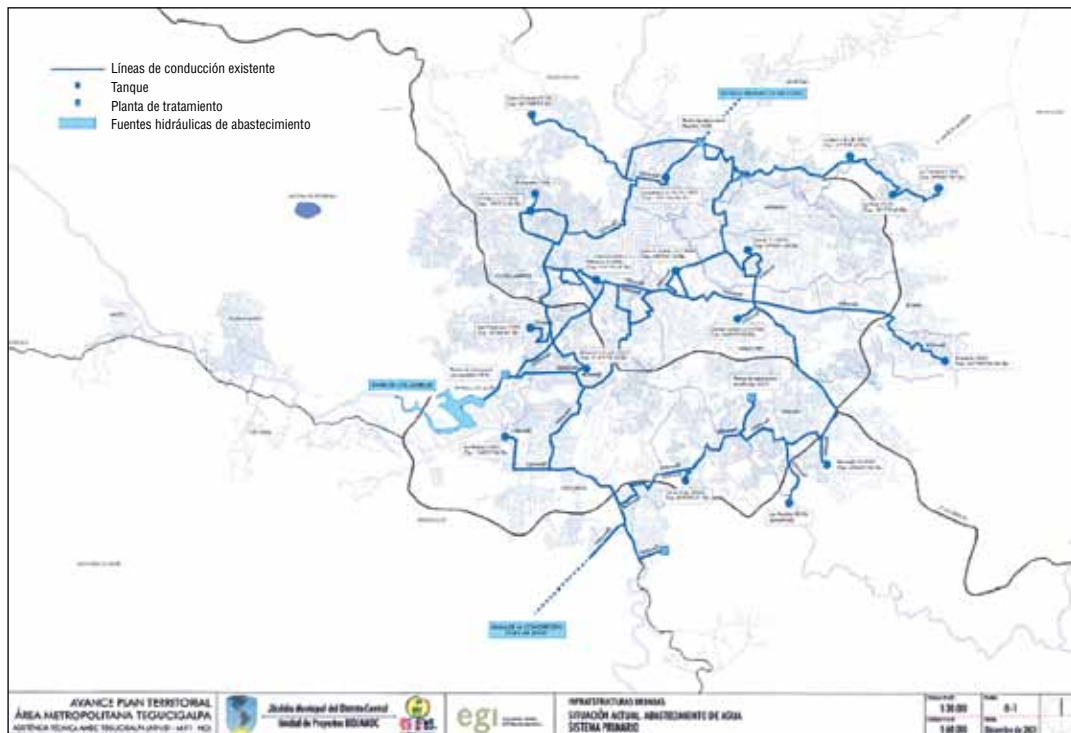
Esta medida no estructural para la prevención y mitigación de desastres se compone de una estrategia de largo plazo y otra de corto plazo. La primera consiste en reasentar a la población de las áreas peligrosas y prohibir la construcción de nuevas casas en dichas zonas, por medio de la publicación del mapa de riesgo, educación, educación a residentes y regulación de uso de suelo basándose en el mapa de riesgo. La estrategia de corto plazo consiste en un sistema de pronóstico, alerta temprana y evacuación de los residentes.

Mapa de Áreas Residenciales y Vivienda (2001)
(en color naranja, residencial con mínima calidad de acuerdo a densidad de habitantes por hectárea)



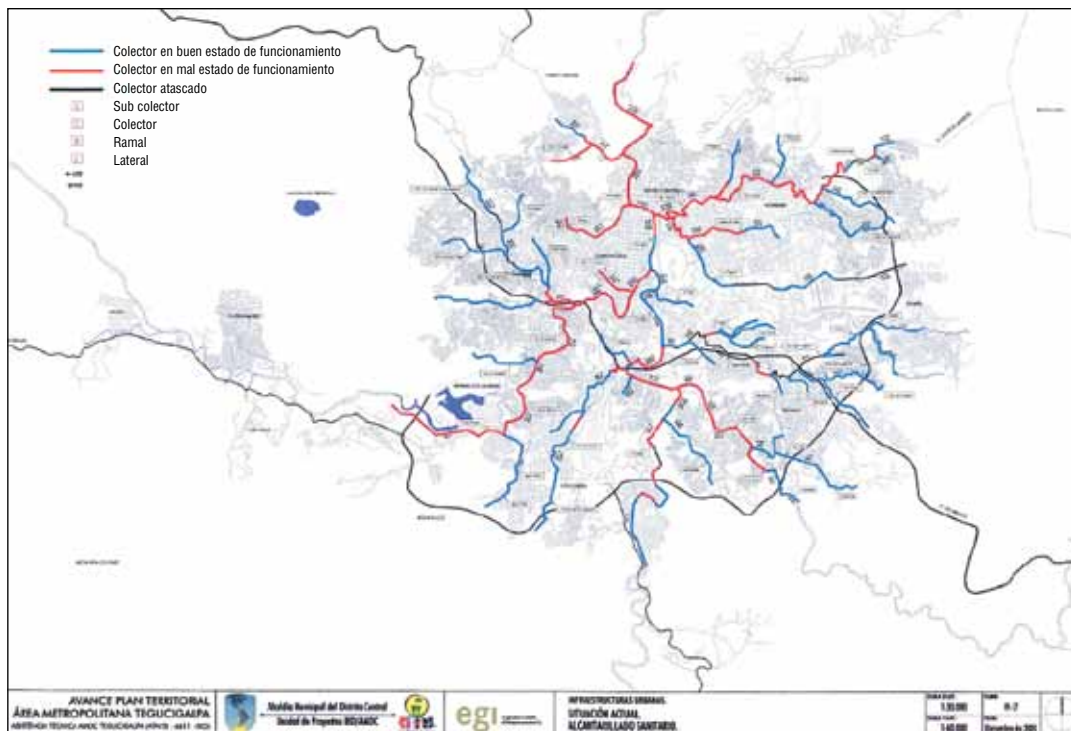
Fuente: Avance del Plan Territorial del Área Metropolitana de Tegucigalpa, Alcaldía Municipal del Distrito Central, diciembre de 2001.

Mapa de abastecimiento de agua (2001)



Fuente: Avance del Plan Territorial del Área Metropolitana de Tegucigalpa, Alcaldía Municipal del Distrito Central, diciembre de 2001.

Mapa de alcantarillado sanitario (2001)



Fuente: Avance del Plan Territorial del Área Metropolitana de Tegucigalpa, Alcaldía Municipal del Distrito Central, diciembre de 2001.

Conclusiones

La ciudad presenta condiciones de segregación residencial en cuanto a la dotación de servicios y la localización de los sitios habitados en función de la fragilidad física como factor de riesgo. Gran parte de la población es altamente vulnerable ante las amenazas naturales, pero –como quedó evidente con el paso del huracán Mitch– la ciudad entera enfrenta problemas estructurales de urbanización que se han venido construyendo a lo largo de su historia, lo que hace que toda la población, y no solo una parte de ella, sea vulnerable como red compleja de relaciones físicas y sociales (Caballero, 2007: 106).

Ante la realidad de vulnerabilidad de la ciudad, es imperativo considerar el tema del riesgo en la planificación y construcción de la ciudad, donde se generen políticas encaminadas a garantizar espacios habitables seguros y, dadas las características propias de Tegucigalpa, se haga especial énfasis en la construcción de ciudad con formas de ocupación del territorio que se adapten a la topografía y a las condiciones geológicas específicas, con sistemas constructivos y sanitarios que respondan a las condicionantes físicas propias del sitio, buscando –como lo enuncia Lily Caballero (2007)– reducir la vulnerabilidad urbana con el compromiso y participación colectiva en la construcción social del hábitat, que permita alcanzar la sostenibilidad del ambiente urbano para la recuperación de la convivencia colectiva digna y salvaguardar el entorno natural.

Bibliografía

- Alcaldía Municipal del Distrito Central - BID (2001). *Avance del Plan Territorial de Área Metropolitana de Tegucigalpa*, Honduras.
- Caballero, Elsa Lily (2010). *Centroamérica: Gestión urbana para una ciudad democrática, incluyente y sostenible*, Honduras: PLATS-UNAH.
- (2007). *La construcción de ciudades vulnerables*, Honduras: Alin Editora.
- Cardona, Omar. (2001). “La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Una crítica y una revisión necesaria para la gestión”, en: <http://www.desenredando.org/public/articulos/index.html>
- Instituto Nacional de Estadística INE (2009). *Trigésima Octava Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, Mayo 2009*, Honduras.
- JICA, Agencia de Cooperación Internacional del Japón (2002). *Estudio sobre el control de inundaciones y prevención de deslizamientos de tierra en el área metropolitana de Tegucigalpa de la República de Honduras, Informe Final*, Honduras.
- Lavell, Allan (2008). *ENOS: Variabilidad climática y riesgo de desastre en las Américas: Proceso, patrones, gestión*, Costa Rica: FLACSO, Oxfam, La Red, IAI.
- (1999). *Gestión de riesgos ambientales urbanos*, Costa Rica: FLACSO, La Red.
- López, J. (2004). “El urbanismo de ladera: un reto ambiental, tecnológico y del ordenamiento territorial”, en: *Revista Bitácora Urbano Territorial*, enero-diciembre, año/vol. 1, n° 8, Bogotá.
- Navarrete, Daniela (2008). “Tegucigalpa, espejismo de la modernidad: el impacto de los discursos liberal y neoliberal sobre la capital de Honduras (siglos XIX y XX)”, en: *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 15 | 2008. URL, en: <http://alhim.revues.org/index2918.html>
- Salgado, Marcela *et al.* “Desigualdades socio-ambientales urbanas. Estudio de caso en la Comuna de Peñalolén”, (s/f), Santiago: Universidad de Chile, en: http://captura.uchile.cl/jspui/bitstream/2250/5647/1/M_SALGADO_prealas.pdf

Desastres naturales: construyendo y re-construyendo resiliencias¹

Luis Salamanca² (Bolivia)

Resumen

Se presentan los resultados de un estudio realizado en cinco barrios de la ladera este y uno en una zona de expansión de la ciudad de La Paz, Bolivia, donde se construyen y desarrollan capacidades resilientes, de familias de diferentes niveles de pobreza, a través de asentamientos permanentes pero en riesgo. ¿Por qué se mantienen?, ¿cómo lo hacen?, son preguntas que guían la indagación que presenta la posición de diferentes actores frente a todo el proceso: asentamiento, amenaza, desastre, reconstrucción del asentamiento y re-construcción de resiliencias.

Introducción

En los últimos 30 años se han incrementado los desastres naturales (BID, 2000) que tienen como consecuencia la pérdida de vidas humanas y medios de vida, y la necesidad de inversiones mayores para su atención, rehabilitación y reconstrucción. Esta situación compromete

seriamente las dinámicas de desarrollo, en especial de los países menos desarrollados, lo que induce a un aumento de pobreza y debilita el crecimiento económico (ISDR, 2009). Este proceso, que comienza en la década de los 60, ve acelerado el deterioro de las ciudades debido al crecimiento acelerado de ciudades que no están preparadas para recibir la explosión de migraciones, a la inexistencia de normas de planificación, al descontrol en el manejo de los ecosistemas y a sistemas políticos no transparentes. A los anteriores factores se deben agregar los procesos de exclusión, marginalización y desarrollo desigual al interior de las ciudades.

Por otra parte, las poblaciones construyen frágiles viviendas buscando el sueño de la vivienda propia, seguridad, status y reconocimiento social. Estas construcciones se realizan en lugares altamente vulnerables (físicos, medioambientales, sociales, económicos, culturales e institucionales), expuestas a la presencia de fenómenos naturales (inundaciones, sismos, erupciones volcánicas, etc.), lo cual finalmente se convierte en desastre, dando como resultado la pérdida total de la vivienda, la destrucción parcial o total de

1 Este documento se basa en datos empíricos recogidos como parte del trabajo de investigación doctoral del Transversal Package Project (TPP) y la implementación del Partnership Actions for Mitigating Syndromes (PAMS), financiado por el Swiss National Center of Competence Research North South (NCCR-NS).

2 Economista, doctor en Estrategias del Desarrollo por CIDES-UMSA, máster en Gestión y Política Pública de la Universidad Católica Boliviana y ha cursado la maestría de Políticas del Desarrollo de CIDES-UMSA. Especialista en gestión del riesgo y resiliencia ante desastres naturales. luisalberto441985@yahoo.com

los tejidos sociales y de los medios de vida de la población y, además, la destrucción de la articulación con los mercados.

Por lo tanto, cuando las familias pobres construyen medios de subsistencia para mejorar su status, lo cual implica mayor seguridad y mejor posicionamiento económico, paradójicamente se colocan en riesgo frente a amenazas.

Producido el desastre con la pérdida de la vivienda y los medios de vida, también pueden sufrir la pérdida de vidas humanas, lo que ocasiona que las familias damnificadas ingresen en crisis aún más profundas, lo cual demanda mayores recursos emocionales y materiales para su re-constitución. Es posible encontrar familias que se desintegran, pues los procesos de refuncionalización se desarrollan a partir de crisis de roles y funciones de los miembros que se quedan en situaciones difíciles de resolver. Lo que se espera en estas circunstancias es que los miembros de la familia generen mayor cantidad de recursos económicos, es decir, el sostenimiento económico y afectivo se recarga para los miembros que se mantienen al interior de la familia. La particularidad de estos fenómenos es que forman parte de la relación entre pobreza, desastres y desarrollo.

La evidencia de los vínculos entre desastres, pobreza³ y desarrollo proviene de estudios como los realizados en Latinoamérica por La Red de Estudios Sociales LA RED (Maskrey, 1989; Lavell, 1994; Wiches Chau, 1998) o en Inglaterra por el equipo de Blakie (Blakie *et al.*, 1994, 2002), que indican que los problemas que hoy se presentan son consecuencia de los modelos de desarrollo que se impusieron. Posteriormente retoman esta temática entidades de investigaciones como la CEPAL (2005) y las entidades financieras como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2000) y el Banco Mundial (BM) que indican que los desastres afectan al desarrollo porque los países no pueden cubrir dichos gastos y que se debe

trabajar en especial en el área de seguros y en la transferencia a terceros.

El enfoque de *gestión del riesgo* –que estudia las amenazas y las vulnerabilidades y sostiene que cuando se juntan crean situaciones de riesgo, y si éste no es controlado entonces se produce un desastre– no ha agotado su discusión y construcción teórica, todavía es necesario profundizar su tratamiento en las diferentes disciplinas científicas.

Sin embargo, la *gestión del riesgo* se basa en el tratamiento de las vulnerabilidades, aunque considera a las capacidades, no logra desarrollar su tratamiento, solo las menciona. Por esta razón, se utiliza aquí la propuesta desarrollada por Obrist, quien estudia la resiliencia (capacidades) como la parte positiva de las vulnerabilidades. El concepto de capas múltiples de resiliencia social es usado para observar cómo interactúan los diferentes niveles (internacional, nacional, departamental, local, familiar) para atender a los damnificados.

El presente estudio trabaja sobre la resiliencia frente a amenazas socio-naturales y desastres en ciudades del Sur; se apoya en el marco analítico de capas múltiples de resiliencia social (Obrist *et al.*, 2009), estudia las capacidades que tiene la gente para sobreponerse ante la presencia de un desastre, cómo el Estado responde, y analiza las propuestas sobre cómo construir familias o comunidades más resilientes. En el análisis se incluyen los capitales que fueron desarrollados en el marco de los Medios de Vida Sostenibles (SL) trabajados por el DFID (2000a), análisis al que se introducen las categorías desarrolladas por Bourdieu (2001, 2008) y centradas en la libertad que le permite al individuo lograr su desarrollo (Sen, 1999): capital cultural, habitus, campo social y poder.

El enfoque de la resiliencia social en este estudio ha permitido analizar los factores que permiten a la gente sobrevivir en condiciones adversas, antes, durante y después de un

3 Además de causar muertes y destrucción, los desastres naturales tienen un impacto catastrófico en la pobreza y la desigualdad: tienden a afectar desproporcionadamente a los miembros más pobres de la sociedad, ya que éstos tienen menos capacidad de responder a los shocks inesperados que destruyen los activos de capital y reducen bruscamente su ingreso (BID, 2000).

desastre y conocer cómo actúan los diferentes actores políticos y sociales en los multiniveles.⁴

Área de estudio

La ciudad de La Paz se extiende en una superficie que va de los 2.800 hasta los 4.000 msnm, con una variedad de microclimas. La erosión ha producido en el valle una diferencia notable de alturas y una topografía sumamente accidentada, formada por quebradas, áreas con pendientes moderadas a pronunciadas, además de pequeñas mesetas y sectores aislados entre sí, debido a los numerosos cursos de agua. Se enclaustra en el valle hondo que forma la cuenca del río Choqueyapu (GMLP, 2002).

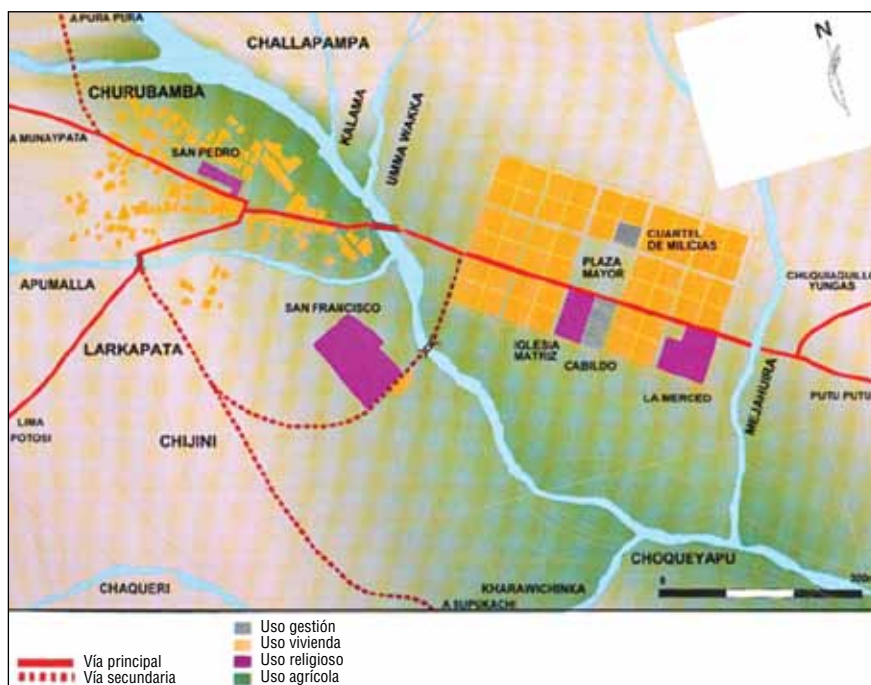
Su superficie urbana es de 8.310 has, la población al 2001 era de 798.585 habitantes (GMLP, 2006); de conformación física inestable a causa de las condiciones geológicas e hidrológicas –más de 380 ríos–, en la ciudad de La Paz existen asentamientos humanos que se encuentran en espacios topográficos de alta pendiente (mayor a 45%) (GMLP, 2002), o que no son aptos para construcción y se encuentran principalmente en las laderas (60% del total de la ciu-

dad). Las principales amenazas son: inundación, deslizamientos, mazamoras y granizadas.

La Paz, fundada por los españoles en 1548, además de ser un lugar de interconexión entre los yungas y las minas de plata (a donde se proveía de coca) era una ciudad de tránsito de mercaderías y de personas entre Potosí y Lima. Desde entonces su construcción determinó una fuerte segregación socio-espacial, se diseñaron áreas que brindaban seguridad y eran ocupadas por los españoles (planificadas a través del damero español y denominadas pueblo de españoles), mientras que la población originaria creció fuera de los lugares seguros, de manera desordenada y caótica, denominadas pueblo de indios; la delimitación de las dos ciudades era el río Choqueyapu.

Este modelo se reprodujo a lo largo del tiempo, lo que cambió fueron los grupos de poder que controlaron el manejo de tierras y pusieron un alto precio a los lugares donde las tierras eran seguras y estables, desplazando a la gente de escasos recursos a lugares marginales y a la conquista de las pendientes y quebradas.

Hasta 1950, el crecimiento poblacional fue muy leve, las áreas del centro que antes



4 Tomados desde la familia, comunidad, municipio, departamento y nacional.

ocupaban las élites se traspasaron a gente de clase media; las élites se fueron a vivir a lugares de mejor clima y en casas grandes, en barrios nuevos como Sopocachi y Obrajes, una vez que se incorporaron medios de transporte masivo como el tranvía y los automóviles.

La Revolución de 1952 –que inició un proceso de reforma agraria en el altiplano boliviano, nacionalizó las minas, instauró el voto universal y logró una reforma urbana– fue el evento detonante que permitió que se produzcan masivas migraciones de áreas rurales para incorporarse a la administración pública o a las escasas industrias que existían. Los asentamientos y las construcciones que se realizaron definieron el diseño del crecimiento urbano en la medida en que estas ocupaciones comenzaron a invadir zonas nuevas de las partes bajas de las laderas (Villa Copacabana, Villa San Antonio, Germán Jordán, etc.).

El segundo momento de expansión de la ciudad se dio en los años 70, periodo en el que se produjo un crecimiento acelerado debido a la estabilidad económica que se vivía y porque La Paz se convirtió en un gran empleador público. Las nuevas migraciones invadieron las pendientes medias de las laderas, algunas de ellas áreas ilegales otras dotadas por el Estado, pero con la característica principal de ser áreas no planificadas, por lo tanto, no contaban con infraestructura básica. Esto dio como resultado la pérdida de control de la alcaldía y la magnificación de la situación de vulnerabilidad física y medioambiental.

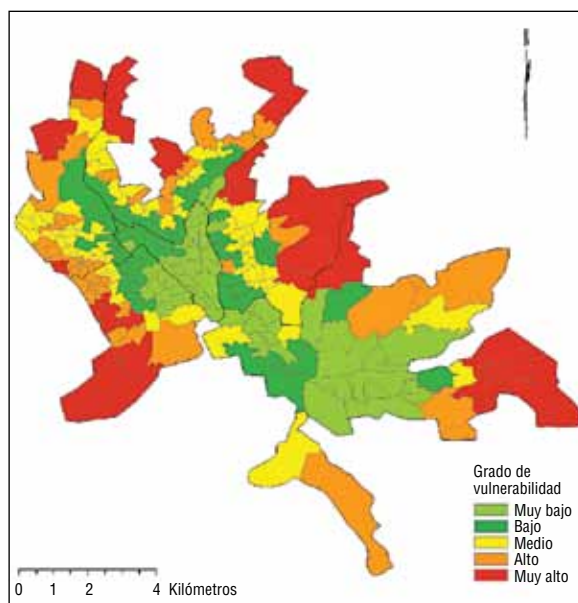
Las nuevas migraciones tuvieron acceso restringido o desigual a la infraestructura y recursos públicos, lo que derivó en la constitución de poblaciones altamente vulnerables, asentadas en áreas periféricas de la ciudad, sin legalización de sus asentamientos y sometidas a los recursos aplicados por los partidos políticos de turno, que utilizaban la cooptación política como mecanismo para otorgar el derecho y propiedad del terreno. Este proceso de exclusión social y desigualdades se profundizó aún más con la implementación del modelo neoliberal a partir de 1985, que reprodujo la pobreza y al cerrar minas y fábricas dio lugar a una masa

de desempleados que acudieron a la informalidad para cubrir sus necesidades.

Los factores de vulnerabilidad

Paralelamente a su crecimiento, la ciudad tiene mayor déficit de terrenos aptos y los pocos que existen se encuentran manejados por pequeños grupos de poder que controlan y especulan en el mercado de tierras. La alcaldía no regula el espacio urbano, solo lo habilita y deja que el mercado resuelva el problema, con lo que se dan dos situaciones: i) las áreas estables son controladas por pequeños grupos de especuladores y ii) las áreas verdes, públicas o inaccesibles son controladas por loteadores que venden terrenos inaccesibles, sin servicios y en lugares de alto riesgo; lo que resulta en que el acceso a la tierra para la gente de bajos recursos socioeconómicos sea de alta vulnerabilidad (Salamanca, 2010).

Grados de vulnerabilidad en la ciudad de La Paz



A este problema de acceso a la tierra se suma la construcción de propiedades de manera caótica, sin saneamiento de derecho propietario y donde predominan autoconstrucciones sin asesoramiento técnico ni estudios de suelo, de estructura rústica y sin materiales adecuados, técnicas o normas que le aporten

seguridad. Estas viviendas, al no contar con conexiones a redes de alcantarillado, excavan pozos ciegos que crean filtración permanente de agua exponiéndose a riesgo de deslizamientos. Además, las partes altas de las laderas tienen mala iluminación y escasos servicios policiales, son inseguras.

Las familias que habitan estos espacios inseguros se caracterizan por tener muy pocos medios de subsistencia, empleos informales, poca educación, acceso restringido a los servicios de salud y falta de organizaciones que apoyen sus demandas. Sin embargo de todo ello, la población tiene un alto grado de identidad con el lugar.

Todos estos factores contribuyen a la construcción del riesgo y de las vulnerabilidades, tanto de la gente como de la ciudad en general.

Método

Utilizando un método cuanti-cualitativo, la cuantificación se desarrolló mediante el tratamiento de las condiciones de la zona: número de viviendas con problemas, número de familias afectadas, bienes perdidos, entre otros; el análisis cualitativo estuvo dirigido al tratamiento de las percepciones: sentir, valorar, imaginar y la emotividad sobre vulnerabilidad, riesgo y desastre. Los instrumentos utilizados fueron entrevistas guiadas, historias de vida y trabajo de grupos; los datos construidos a partir de esto se trabajaron a partir del análisis interpretativo crítico. Igualmente, se realizaron periodizacio-

nes del antes, durante y después de producido un desastre en las familias investigadas.

Inicialmente se determinó una encuesta entre el equipo de investigadores, luego se realizaron pruebas muestrales con vecinos damnificados de la urbanización “Los Leones”.⁵ El trabajo de campo lo llevó a cabo el equipo de Fundación La Paz.

Las zonas de estudio se determinaron tomando en cuenta: i) todos los desastres que se produjeron en la década de los años 90 (recabando información del GMLP y de la prensa), ii) a los damnificados con solución, sea que recibieron reposición de su terreno, de su casa o de ambos; estos grupos son 4 y pertenecen a Cotahuma,⁶ Germán Jordán,⁷ IV Centenario,⁸ Kupini⁹ (de acuerdo a información obtenida del GMLP), iii) a los damnificados que no tuvieron soluciones (Kupini la Plaqueta), y iv) a las personas y familias que viven en barrios de alto riesgo (Zenobio López,¹⁰ 8 de Diciembre¹¹ y sector Khasa,¹² parte de Kupini), que fueron afectados por deslizamientos o que sufrieron inundaciones y dieron soluciones por su cuenta (sector Las Carreras y Mecapaca, zona sur).

Se realizaron entrevistas y reconstrucción de historias de vida, se concertaron reuniones, audiencias públicas, se hicieron grupos focales con autoridades del GMLP, de la Prefectura de La Paz y del Viceministerio de Defensa Civil y dirigencia vecinal. En total se realizaron 49 entrevistas, que identificaron a damnificados/as de las gestiones 1999 y 2001 y de todos los barrios mencionados.

5 En la urbanización Los Leones viven familias que han construido sus casas después de dos años de peleas tanto con el municipio como con los loteadores profesionales, y que todavía tienen problemas por la titularización de su propiedad.

6 Aproximadamente 99 muertos y 523 familias afectadas.

7 Germán Jordán, barrio conformado por beneméritos de la Guerra del Chaco y cuyos terrenos fueron otorgados por el Estado, actualmente está compuesto de clases medias empobrecidas. La población se fue asentando en el barrio a partir de 1959, cuenta con todos los trámites de urbanización y con todos los servicios públicos pero no tienen áreas de expansión y las casas se encuentran en muy malas condiciones. El 27 de abril de 1997 el barrio sufrió un deslizamiento en el que colapsaron 40 casas.

8 Cuarto Centenario es un barrio que fue desarrollándose desde 1980; su población es de clase media y cuenta con todos los servicios públicos y áreas de expansión; al igual que el barrio Germán Jordán, en 1997 colapsaron 33 casas.

9 Kupini, barrio conformado por clase media y baja, tiene asentamientos desde hace 40 años y cuenta con planos de urbanización desde 1989. En abril de 1999 sufrió un deslizamiento en la parte denominada La Plaqueta, que afectó a más de 70 familias y en enero de 2008 otro deslizamiento afectó a cuatro casas más.

10 Zenobio López, barrio conformado hace más de 50 años, tiene una población de bajos ingresos que habita un área de riesgo permanente.

11 Conformada por gente extremadamente pobre.

12 Ídem.

Niveles estudiados e instrumentos utilizados

Nivel/Instrumento	Entrevistas	Reuniones	Audiencia Pública	Focus Group	Totales
Gobierno nacional					
Viceministro de Defensa Civil	1				1
Director de Prevención y Reconstrucción del Viceministerio de Defensa Civil	1	2			3
Encargado de Emergencias del Viceministerio de Defensa Civil	1	1			2
Gobierno departamental					
Responsable de la Unidad de Gestión de Riesgos del Gobierno Departamental	1				1
Gobierno municipal (GAMLP)					
Vicepresidente del Honorable Concejo Municipal	1				1
Concejal	2				2
Alcalde Municipal		1	2		3
Oficial Mayor Técnico	1				1
Director de Mantenimiento y Servicios Eléctricos	2	2			4
Jefe del Centro de Operación de Emergencias	2	2			4
Coordinador de Macrodistrictos		3	1		4
Subalcalde del Macrodistrato 4 San Antonio		2			2
Jefe de la Unidad de Fiscalización del Macrodistrato 4	1				1
Representación vecinal					
Asociación Comunitaria Distrito 19		1	2		3
Comité de Vigilancia Distrito 19		1	2		3
Presidente de la Junta de Vecinos		3	2		5
Comité de Damnificados		3	2	1	6
Total	13	21	11	1	46

Características de la resiliencia antes, durante y después del desastre

Pérdidas y daños

En los predios afectados por el desastre emergente del deslizamiento, las pérdidas y daños fueron clasificados en las siguientes categorías:

Construcción de resiliencia

Las familias construyen resiliencia antes, durante y después del desastre utilizando diversos mecanismos: redes familiares, familia nuclear y familia cultural, empleo formal e ingresos estables. El rol del Estado, a través del GMLP, es complementario; los damnificados recurren a él para acceder a terrenos en otros lugares,

Físico-material	Social	Económico-productivo	Seguridad
Pérdida de medios de vida	Pérdida de estatus social	Pérdida de medios de trabajo	Seguridad ciudadana
Pérdida de infraestructura	Dispersión familiar	Recorrido de mayor distancia a trabajo	Pérdida de la protección familiar
	Inestabilidad familiar	Ingresos más contingentes	
	Debilitamiento de la autoestima individual, familiar y de grupo		

a servicios básicos o para legalizar iniciativas individuales que en algunos casos transgreden normas técnicas como conexiones ilegales a energía eléctrica, a matrices de alcantarillado o agua potable y que después se busca legalizar.

Nuestra percepción sobre los damnificados es que la resiliencia está fundada más en la voluntad de vivir y recuperar su estatus y autoestima que en los bienes materiales. Se evidencia que el resultado en algunos casos es simplemente la vo-

luntad de sobrevivencia, con pocas oportunidades de salir realmente del círculo de la pobreza.

“Es fuerza de voluntad de salir adelante, es cosa de voluntad, porque no nos podemos apagar, no podemos decir nos pasó esto y ahora qué hacemos, bueno pues nos moriremos al final ¿no?, sino que decimos nos ha pasado esto y ahora qué vamos a hacer, hay que continuar con la vida, hay que seguir adelante...” (Celina Tapia,¹³ [CT]).

Factores o medios en la construcción de resiliencia	Funciones positivas	Funciones negativas
Familia nuclear y ampliada	Sus miembros permanecen unidos. Es el núcleo de apoyo afectivo y de seguridad para toda la familia en todo momento, en especial en momentos de crisis, eventos adversos o desastres. Cuanto más amplia es la familia mayores son las posibilidades de brindar protección material y afectiva a sus miembros.	Las familias desintegradas no ofrecen protección ni seguridad, menos resguardo afectivo.
Familia cultural (padrinazgo, presterio)	A través de ella se logra acceder a ciertos bienes, incluso vivienda o terreno, cuya posesión induce la recuperación más rápida de los medios de vida y el restablecimiento de las condiciones de vida anteriores al desastre.	Pueden constituirse en controladores y censores de las condiciones de vida de los dependientes (ahijados), estableciendo una estructura que dificulta o anula la recuperación de las familias que sufrieron los efectos del desastre.
Redes intravecinales	Muy débiles en el apoyo a las familias damnificadas. Excepcionalmente se recibe el apoyo de los vecinos cercanos. Algunos dirigentes se comprometen.	Cuanto más fuertes son los efectos del desastre y los damnificados son abandonados por el Estado, mayores son los conflictos entre los vecinos, observándose que en los casos extremos la regla es “sálvese quien pueda”. Cada familia gestiona soluciones en forma independiente de sus organizaciones.
Redes intervecinales	El apoyo se manifiesta coyunturalmente permitiendo la instalación de las familias durante un tiempo relativamente corto.	Los damnificados que viven en las carpas instaladas en los campos deportivos o establecimientos educativos son considerados invasores o generadores de anomalía y desorden en las zonas; son presionados para abandonar los predios.
Empleo formal	Acceso más fácil o menos oneroso a crédito bancario y apoyo institucional, que sirve de base para la recuperación del desastre.	
Ingresos estables	Posibilidad de atender las necesidades inmediatas de la familia y generar ahorros para inversión en infraestructura y otros bienes, lo que incrementa las posibilidades de salir en forma inmediata del desastre y construir bases más sólidas de la reproducción social familiar.	
Ahorros previos	Si los ahorros son significativos en monto, sirven de base para la recuperación o para gestionar préstamos.	Cuando los ahorros son insuficientes o poco significativos, solo sirven para el consumo inmediato.

Fuente: Elaboración propia.

13 Dirigente principal del Comité de Damnificados de IV Centenario (1997), agrupación que logró consolidar la urbanización “Los Leones”. Entrevistas realizadas los días 5 y 12 de marzo de 2007.

Los recorridos familiares son traumáticos, la búsqueda está más bien ligada a los medios simbólicos, pues los materiales siempre fueron escasos.

“Hay que continuar con la vida, hay que seguir adelante y entonces empezaremos nuevamente de cero, como se dice, y nosotros hemos empezado de cero con algunos muebles pequeños que teníamos...” (CT).

Antes del desastre la unidad familiar (padres e hijos) constituye el referente de apoyo mutuo, protección y seguridad en momentos de crisis; cuando la familia no existe o es débil se recurre a redes culturales de padrinazgo y compadrazgo, y a la organización vecinal.

Por otro lado, antes del desastre, las familias también contribuyen a la construcción del riesgo, por desconocimiento del entorno físico geográfico, por necesidad o pobreza.

“... nosotros hemos comprado en un lugar pendiente, en un lugar malo el terreno, cómo podemos acceder a este otro lugar donde es más costoso... Tal vez por tener casa, como siempre alguien dice en su verbo, hasta en la punta del cerro pero que sea tuyo, que sea propio. Tal vez por azares de la vida ha logrado conseguir esto, y no podemos acceder a este otro lugar, porque es un poco más costoso...” (CT).

“... la gente que es pobre, que no tiene recursos económicos suficientes, vamos a pensar siempre en los lugares alejados, donde hay bordes, donde hay riesgo, tal vez vamos a tener que vivir ahí” (CT).

A pesar de la situación crítica en la que viven algunas familias no se perciben como pobres y frecuentemente encuentran como referentes de pobreza a otros vecinos. La medida del pobre está circunscrita a su propia pobreza, el que tiene menos que ellos es el pobre, no ellos.

“Ser pobre es no tener un trabajo seguro, digamos, no contar ni con alguna otra cosa, no

tener casa, no tener acceso a salud, no tener acceso a educación, no tener buena alimentación, no tener distracción, viajes” (Rodolfo Ibáñez,¹⁴ [RI]).

Cohesión y dispersión familiar

En las zonas estudiadas se observa que la familia (nuclear y ampliada) todavía constituye un factor aglutinador, donde se producen y reproducen valores familiares de apoyo mutuo y reserva de afecto, al que puede acudir en momentos difíciles, especialmente en acontecimientos adversos.

“Mi esposa, doña Celina Tapia, que es una buena compañera. Tengo a mis tres hijas, ya son jóvenes y doy muchas gracias a Dios porque han salido muy educadas, son muy buenas, estudiosas, han salido abanderadas mis hijas. Entonces gracias a mi esposa he tenido buen apoyo en todo momento. Con ella más hemos venido a vivir aquí, en la casa donde nosotros vivíamos mi papá me dio un cuarto...” (RI).

“Mi cuñada se fue a vivir a Villa Copacabana, mi segunda hija se fue a vivir con ella, mi hija mayor se fue a El Alto donde mi mamá y yo me quedé con la pequeña...” (CT).

A pesar de las dificultades, las incomodidades y carencias materiales generadas por la pérdida de la vivienda los hijos prefieren vivir con sus padres, lo que muestra que son más importantes los vínculos de afecto y soporte familiar, la seguridad y apoyo mutuo.

“Mi hija mayor llegaba por decirle viernes en la tarde, mi otra hijita también se venía viernes en la tarde, y luego domingo en la tarde se iba cada una para otro lado, separados totalmente, mi hija me decía ‘mamita no sé cómo vamos a estar así’, y me dice ‘yo me quiero venir a tu lado, no importa aunque sea en cuarto de calamina’... Vivir en cuarto de calamina en época de calor es un horno, es un calor infernal, en época de lluvia es el agua que nos ataca y en invierno es una heladera. Mis hijas se vieron por eso y dijeron ‘mami

14 Rodolfo Ibáñez, afectado de IV Centenario en 1997.

en la familia queremos estar todos aunque con lo poco que tengamos'..." (CT).

La presencia de las redes funciona con y sin familia; las redes culturales y sociales son fuertes y actúan de forma efectiva en los momentos de riesgo y de construcción de vida social. La búsqueda de reconstituirse como familia luego del desastre es una constante, las redes apoyan pero no sustituyen a la familia, los miembros siempre buscan volver al núcleo familiar.

"Su padrino le ha hecho estudiar y si no hacía bien las cosas dice que con el martillo le sonaba, creo que también ha debido sufrir él en su niñez, pero creo que hoy está tranquilo..." (CT).
"El problema era dejar nuestra familia, dejar a mis papás, ya son mayores, solitos ellos, yo ya me he acostumbrado a ellos..." (RI).

Por otro lado, el desastre puede convertirse también en una liberación de estas redes, cuando las mismas son-distorsionadoras de la familia nuclear.

"Gracias al desastre he podido liberarme de esa familia, estamos felices, yo especialmente me siento libre, libre de hacer mis cosas, cualquier cosa puedo estar haciendo... Doy gracias a Dios, con el desastre que ha habido mi esposo se ha separado de su familia con la que vivíamos y estamos lejos de ellos. Ahora yo le digo Rodo haremos esto y él me dice haremos mejor así y ya lo hacemos, en este sentido pero lo hacemos... aquí ya nada tiene que ver su madrina, nada tiene que ver su mamá, ni su hermana ni su cuñado. A nosotros nos ha cambiado [el desastre] enormemente, yo pienso que sí, para mí ha sido algo beneficioso..." (CT).

Así, la familia constituye un soporte fundamental en la reproducción social, motivo y sentido de realización, en la crisis proyecta una esperanza de bienestar para la generación futura, pensando por ejemplo en la mejora de algunos servicios.

"Vean, mis hijas ya son jóvenes, necesitan un cuarto, necesitan privacidad, el baño, queremos hacer un baño más, siempre les exijo

hacer un baño más, o poner una ducha o algo así, poner algo ahí arriba para que se bañen, cualquier cosa yo puedo hacer, llenar agua, como hacen en la esquina, llevar la olla, la cosa es que mis hijas tengan un poco más de educación, se sientan más libres, quisiéramos tener la comodidad, eso quiero que tengan ellas... Mi felicidad completa sería de que les dé a mis hijas por decirle una pieza donde pueda estar tranquila, libre, lo que quiera hacer dentro su cuarto y nosotros también. A eso me refiero, somos felices digamos en familia, pero somos infelices al no contar con el patrimonio necesario..." (CT).

Sin embargo, el proceso de socialización en las familias pobres crea dependencias y subordinaciones que incrementan la vulnerabilidad social y cultural de las familias, aunque esas dependencias son racionalizadas por los afectados como parte de una condición honesta y educada.

"Yo me resignaba, honestamente, por no hacerle doler la cabeza a mi mami, como se dice, por no llevarle más problemas a mi familia yo me callaba, nunca decía nada. Si alguna vez tomaban decisiones, le llamaban a él solito, no me han tomado en cuenta a mí para nada, él nomás entraba y hablaba con sus padrinos, qué se yo, con su hermana y si estaba su cuñado también..." (CT).

Las redes intervecinales e intravecinales

Estas redes funcionan por un tiempo corto después del desastre. Generalmente luego del desastre se arman carpas para los damnificados en los campos deportivos o en los establecimientos educativos. Por su parte, los vecinos perciben la presencia de ellos como invasión de sus espacios vecinales, lo que muestra la idea de territorialidad colectiva de una determinada zona. Muchas veces se convierten en indeseables para los vecinos que les permitieron asentarse por unas semanas o meses.

"Los vecinos de la cancha minera, sobre todo la liga deportiva, ya no nos soportaban, empezaban a jugar fútbol, nos blanqueaban a las carpas, la ropa que podíamos lavar y colgar

nos la ensuciaban, teníamos problemas con los deportistas...” (CT).

Cuando el desastre afecta a pocas familias, el apoyo vecinal es casi inexistente, la respuesta más frecuente es cuidar lo suyo y si es posible ampliar sus terrenos en desmedro de las familias más débiles: la regla es “sálvese quien pueda”.

“Yo no tengo aquí atrás otros vecinos, solamente soy la única, entonces quién me ayuda a trabajar este lado, nadie. Cuando en esta época llueve torrencialmente yo salgo a abrir un poco más aquello para que el agua vaya más allá, la vecina lo mismo, el vecino lo mismo, pero el agua viene con fuerza a este lugar y ya ha empezado a comer algunos lugares. Bueno, cada uno precautela su lugar, porque decimos aquí va a ser la ley del más fuerte, yo cuido mi lugar, la otra su lugar y qué nos importa del resto, porque los de arriba piensan lo mismo... Los vecinos de allá, ya se les había entrado a su terreno, uno también, el otro también, su terreno se ha vuelto pequeño, este señor se ha entrado más aquí de lo que ha construido...” (CT).

“El Estado atiende mejor a la gente más rica”

La percepción respecto a quienes viven en el centro y en la zona sur es que son gente con influencias, rica, privilegiada en la provisión de servicios. Sentirse pobres está sujeto también a la atención que brinda el Estado, los ricos están efectivamente atendidos, los pobres no.

“... al menos para nosotros siempre decimos la gente rica de abajo, de la zona sur, pese a que no todos deben ser también, deben haber laderas que no son así, entonces decimos la gente rica, la gente que tiene recursos económicos, que está bien plantada, como se dice, les atienden mucho más rápido, tienen calles asfaltadas, tienen empedrados, tienen adoquinados, cordón de acera, luminaria...”.

Conviviendo con el riesgo

La amenaza de deslizamiento es parte de la cotidianidad y de la vida de las familias. Desde la niñez hasta la edad adulta, las personas que

viven en las zonas de estudio afectadas por deslizamientos internalizan las señales de desastre como un episodio más que sucede todos los años, agudizado en época de lluvias, de día o de noche, como si ese estilo de vida fuera normal.

“Pero yo ya me he acostumbrado, se está cayendo, como de costumbre, como si nada... Se ha caído aquél, se ha abierto, ah... ya... vamos a arreglar...” (CT).

“Aquí en IV Centenario el terreno era siempre así, estaba mal totalmente, entonces ya nos han dicho que tenemos que movernos, tenemos que buscar otro lugar...”.

“...trabajar todito el tiempo cambiando los cuartos de aquí a un lado, a otro lado, con albañiles... Y en tiempo de lluvia era peor, en tiempo de lluvia el agua también venía, nos inundaba como hoyada, el agua nos venía por todos lados entonces yo y papá trabajábamos en cualquier momento, de noche o de día, y si justo entraba agua al cuarto entonces yo tenía que ver todas esas cosas. Así de ahí me fui al cuartel, después volví y cuando salí del cuartel me he puesto a trabajar juntamente con mis papás, he entrado otra vuelta al taller y como de costumbre la casa siempre ya rajando, siempre ya había que estar arreglando...” (RI).

Frente a una casa que está “siempre rajándose”, año tras año, y el terreno abriéndose, las únicas acciones que toman los afectados son el arreglo o el “curado” de las rajaduras con estuco y pintura, una y otra vez; el traslado de los bienes de un lado a otro del terreno y la construcción de cuartos con materiales de bajo costo y calidad, con escasos accesorios para que el traslado no sea costoso, esperando el próximo deslizamiento, las grietas en el interior y exterior de la vivienda.

“Qué hacíamos nosotros, traíamos en carretilla tierra y empezábamos a taconear, por decirle, con piedras y todo, llenábamos carretillas y carretillas, luego no pasaba ni bien otro tiempo y otra vez en otro lugar se caían las paredes, las hacíamos parar, o sea hemos trabajado hartito, enormemente hemos trabajado... continuamente se iban rajando las paredes, siempre había fisuras, o sifonamiento, o había algunas pequeñas rajadas, otra vez había que hacer parchar con los albañiles” (CT).



“[Hace] 25 años antes ya habían problemas, se rajaba y nosotros taconeábamos...”

La convivencia con las amenazas hace que no se visualice el riesgo, más bien se naturaliza.

“Yo desde que me casé con él he vivido todo esto, he empezado a ser igual, o sea llueve 11 de la noche y llueve y llueve torrencialmente, tenemos que salir... yo al menos salgo, me pongo mi ponchillo de nylon, voy a aquel lado a limpiar la cuneta para que el agua baje con fuerza de ese lado y de este lado también y él sale con su pico. En esta situación no estamos tranquilos, llueve... salimos, es un lío, nuestra vida es así, es bien triste, esta vida es terrible...” (CT).

Entre el conformismo y la voluntad de sobrevivencia

La visión naturalizada y sobre-naturalizada de los desastres de las familias damnificadas las conduce en determinados períodos al conformismo y la inacción, identificando al desastre como un designio de Dios o de la naturaleza, contra el cual nada se puede hacer. Esta posición dificulta

los intentos de recuperarse en forma inmediata, esperando que algún acontecimiento externo contingente cambie la situación.

“Si es una prueba de Dios ni modo, porque hasta a Diosito le hemos metido en esto. Hemos dicho eso, Diosito por qué nos tiene que castigar, acaso será porque uno ha hecho maldad y nos tiene que castigar a todos, porque nosotros nunca hemos hecho maldad a nadie, más bien nosotros hemos sido carnada de algunas personas que nos han tratado muy mal, pero hemos dicho no hemos hecho daño. También, pensándolo, creo que no son designios de Dios, sino es la naturaleza, y nosotros no podemos pelear contra esas amenazas de la naturaleza, nosotros no podemos pelear contra ese movimiento sísmico que va a haber, pero si hay un movimiento sísmico qué podemos hacer, contra eso no podemos pelear, contra una tormenta enorme que venga somos, como se puede decir, vulnerables a eso, puedo defender de algunas pequeñas amenazas, de algunos pequeños riesgos que hay, pero cuando hay ese movimiento no puedo luchar contra eso, no podemos luchar...” (CT).

Asentamientos, deforestación y carencias de alcantarillado

Antes de los asentamientos, algunas zonas como IV Centenario eran lugares con forestación importante, alimentados por vertientes.



“Habían árboles pero de a poco los hemos bajado”

“Habían árboles aquí, montón de árboles había, incluso mi papá me contaba que el 52, cuando estaba el Víctor Paz Estenssoro, había venido no sé para qué le habían traído

los excombatientes de la Guerra del Chaco, o para que les den viviendas... Eso me ha contado mi padre” (RI).

El entrevistado estima que en el patio de su casa había entre 10 y 15 árboles de eucalipto, los que evidentemente contribuían a darle estabilidad al terreno. Sin embargo, absolutamente todos los árboles fueron talados en poco tiempo, debilitando aún más la estructura deleznable de la zona. Aquí se observa claramente el rol de los vecinos en la construcción del riesgo.

“Cada año para San Juan [cuando se hacen fogatas] siempre algo quitaba, hartito quitábamos, dos días nos duraba San Juan...” (CT).

La tala de árboles es una práctica cultural que no se percibe como amenaza, son los eventos externos a ellos (como la lluvia o la falta de alcantarillado) que se asumen como agentes que conducen a desastres como consecuencia de deslizamiento.

“Creo que si nosotros no hacemos las cosas bien vamos a afectar a otras personas, y esas personas no saben que nosotros les estamos afectando. Pueden ser vulnerables esas personas porque no saben las cosas que estamos haciendo aquí arriba, es la mano del hombre. Si yo estoy remojando mucho aquí el terreno y todo esto va a ceder, la persona no sabe que yo estoy echando agua aquí... a no ser que la persona sepa y se haga la ciega... Creo que eso ha pasado con nosotros...” (RI).

Territorio e identidad

La mayoría de los vecinos crean lazos muy fuertes con el lugar de residencia, a pesar de la amenaza permanente de deslizamientos y pérdida de su vivienda y sus bienes. Las redes sociales creadas en su niñez y juventud, además de que están siempre presentes cuando construyen sus

viviendas, por escasa que sea esta infraestructura, forman parte del territorio que habitan.

“Mis papás que no querían moverse de este lugar como todos, se han acostumbrado como toda persona, entonces nos hemos quedado ahí...” (RI).

“No estamos acostumbrados a vivir allá [en El Alto], mi terreno no estuvo en El Alto, estuvo acá adentro, entonces me tienen que dar aquí adentro, no sé en qué lugar de la ciudad pero en un lugar seguro donde nos puedan dar la solución...” (CT).

La costumbre, los vínculos de padres e hijos, incluso con los padrinos,¹⁵ el esfuerzo de la familia para construir sus viviendas en base a pequeños ahorros y privaciones establecen raíces muy fuertes con el territorio.

“Seguramente se le ha hecho una costumbre de él que ya no quería separarse de la familia, pero una vez que ya teníamos ese terrenito, el 95, entonces yo dije me quedaré... pero eso inclusive yo le había planeado de que ese terreno lo vendiéramos porque ya habíamos visto siempre rajado. Seguramente es algo familiar que le ha motivado que se quede en la casa, yo no podía luchar con él y decirle vámonos de la casa de una buena vez, he trabajado tan duro en ese lugar...” (CT).

Se observa la relación inequitativa de género, en la que las mujeres están subordinadas al esposo. Los roles de hombres y mujeres dentro del hogar se reproducen en colectividad, en las carpas para damnificados luego del desastre las mujeres cocinan, lavan, limpian; los hombres salen a trabajar. En la percepción de los varones las tareas de las mujeres no representan “trabajo”.

Para los damnificados el cambio de espacio y nuevos vecinos representan lejanía, miedo, por ello es difícil que acepten trasladarse a otra ciudad (ni siquiera a El Alto, ciudad vecina a La Paz, ubicada a solo 16 km). El sentido de

15 Una de las expresiones del padrazgo es la relación entre un adulto (sustituto cultural y social del padre biológico en caso de ausencia o muerte) y un niño (padrino de bautizo o de primera comunión, generalmente); el padrino puede apoyar económicamente al ahijado, como es el caso de Rodolfo Ibáñez, el informante clave.

pertenencia con el lugar es el que establece la seguridad, salir a un espacio desconocido produce inseguridad y angustia.

“Yo me he criado aquí adentro, he nacido aquí adentro y sé que estoy familiarizada en esta ciudad...” (CT).

Burocracia, ausencia de servicios básicos y estrategias ciudadanas

Los vecinos afectados tienen muy poca información sobre las acciones del gobierno municipal, conocen solamente acciones aisladas y esporádicas por la presencia de técnicos o funcionarios. Son acciones que no incluyen participación social y que muchas veces se tratan de tareas de intervención que se abandonan sin explicación ni plan futuro.

Así sucedió en los estudios que realizó el gobierno municipal para controlar las vertientes de IV Centenario.

“Ha sido cuando estaba MacLean creo, 1985-1986, entonces ahí los mineros han cavado, yo he visto todo eso, cómo traían materiales y palos para hacer los canales, entonces habían encontrado humedad, agua muy poco, y ha comenzado a caerse, después más ha sido la greda, ha resbalado, se caía nomás, se caía, han muerto y lo han dejado así, no han vuelto a entrar más, todo esto se ha hecho mediante la Alcaldía, eso ha sido así, lo que he visto” (RI).
 “Para que hagan, digamos, [para que vean] las filtraciones de agua, y solo para canalizar filtraciones... murió un minero ahí adentro porque se había deslizado, entonces lo han dejado por eso... Yo no me explico... digo, ¿por qué los geólogos [no] podían haber venido una semana antes de la Alcaldía y decir ‘esto es lo que va a pasar’... Esta clase de errores hemos visto, o hemos estudiado o no sé, pero ¿por qué a última hora, cuando no podíamos sacar nada? Yo creo que nos podían habernos alertado...” (CT).

Asimismo, la gestión del desastre es muy rudimentaria. En la percepción de los vecinos, la explicación de la institución es confusa o inexistente, no toma en cuenta los imaginarios

de los habitantes, el tiempo que requieren para asimilar la información de desalojo o traslado a otros lugares, la implicancia de las medidas, cómo se la trasmite a los otros vecinos, etc.

“Nos han venido a dar una notificación día antes del desastre (viernes, me acuerdo) y nos decían ‘quiénes son los propietarios’, íbamos a traer nuestro papel, somos de este lugar y mi madrina de este otro lugar, entonces nos dicen ‘tienen que evacuar ahora mismo’, yo le digo ‘pero por qué’, ‘todo esto esta noche se va’, en esas palabras nos dijo la trabajadora social del retén de emergencias” (RI).

“La alcaldía no nos colaboró en nada, no nos dijo por lo menos ‘haber señor, si ustedes han perdido y han pagado constantemente impuestos en la parte alta, les daremos por lo menos mil ladrillos y háganse como puedan’...” (CT).

Los diálogos y los recursos entregados por las instituciones no son percibidos como tales, la información que presenta, en este caso, el gobierno municipal siempre es puesta en duda, más aún cuando es adversa o pone en riesgo su seguridad.

“No hay que hacerle caso, ellos qué saben, nunca han vivido en este lugar y no han visto una rajada, están sin motivo espantando...” (CT).

Más aún, cuando la burocracia del gobierno municipal muestra un alto grado de desconocimiento sobre la gestión del riesgo y debilidad en cuanto a la memoria institucional, ya que cada cambio de autoridad o de funcionario o técnico representa pérdida de documentación y de los trámites realizados por los damnificados.

“Empezamos de nuevo, funcionario que entra no sabe nuestra trayectoria, no sabe cómo hemos sufrido, hemos caminado, inclusive cómo hemos logrado este lugar, no saben ellos, nuevamente es un historial de cero, otra vuelta... Los papeles de nuevo hay que hacer, que no está aquí, que cuál, que tal, tienen que traer otros papeles... nos pedían todo el tiempo documentación, fotocopias, los primeros años que hemos vivido en este lugar...” (CT).

Lo anterior además presenta otro fenómeno. Cuando algunas demandas no se atienden mediante los mecanismos institucionales y formales, utilizando las herramientas que autorizan las normas, se acude a medios no ortodoxos y casualidades. Así ocurrió con los trámites que hicieron los damnificados de IV Centenario, que aprovecharon la construcción de una nueva avenida en el asentamiento.

“Nosotros lo hemos pescado al alcalde [mientras inspeccionaba los trabajos de la nueva avenida] y yo le decía ‘doctor, quisiera hablar con usted, aquí viviendo en malas, doctor’, ‘¿qué ha pasado?’, ‘no tenemos agua’ y ahí estaba su Director de Cuencas y le dice ‘mañana mismo a Celina y a Enrique atiéndale, deles tubo para que traigan agua de la parte de arriba’. Al día siguiente que era día lunes fuimos a la alcaldía, el señor no nos hizo caso, se ha hecho al loco...”. “... ‘¿y quién te ha dado esos documentos de aquí de la oficina?’, y le digo ‘un amigo de ocultas me ha prestado esa nómina de quiénes son los afectados, nombres y grado de afectación por calles’, entonces a veces es bueno tener amigos en todo lado, al menos en la alcaldía...” (CT).

Además deben enfrentar el hecho de estar ubicados desde la institucionalidad en la categoría de “no elegibles”. Esto sucede cuando las instituciones proveedoras de servicios (agua potable, energía eléctrica, alcantarillado) y de gestión pública (GMLP) dejan al margen de sus proyectos o de proveer servicios a estas poblaciones (“es que nunca nos hacen caso, vamos a Aguas del Illimani, habíamos presentado solicitudes pero no nos hacen caso porque nos están pidiendo planimetría y no lo tenemos”).

Al quedar al margen de la visibilidad de las instancias públicas los damnificados, por iniciativa propia, optan por estrategias clandestinas para acceder a agua potable, energía eléctrica, alcantarillado y cámaras, soluciones que se dan sin criterio técnico, rompiendo las normas, infringiendo las leyes o, como indican los entrevistados, “robando” servicios (“estamos considerados como villa miseria”), aunque después están dispuestos a pagar los costos, las multas, etc., y legalizar su situación.

A estas iniciativas de los dirigentes y los vecinos las llaman “derecho de piso” para acceder a dichos servicios.

“Nosotros hemos empezado a jalar energía eléctrica por nuestra necesidad, nos han descubierto y nos han hecho pagar multa, hemos pagado alrededor de Bs 3.000 porque hemos robado de Electropaz. Agua potable no teníamos, hemos consumido de la vertiente del frente durante siete años el agua potable [...] En el redondel había un puentecito y había un hueco, un ventanal, a ese ventanal hemos podido meter unos tubos anchos, de Germán Jordán metieron como nosotros también... hemos hecho con nuestro propio esfuerzo, cada uno hemos hecho nuestras propias cámaras... Haremos aquí, haremos allá... para poder evitar cualquier taponamiento, todo esto hemos conseguido. Bueno, inclusive de [la Dirección de] Cuencas vino un arquitecto y nos ha llamado la atención, ha dicho ‘cómo van a hacer esto, es clandestino, no está ni con sus normas’, pero era nuestra necesidad y efectivamente ese tubo ancho hemos utilizado” (CT).

Es decir, se recurre a una primera instancia no legal sabiendo que a través de un conjunto de acciones las volverán legales, aunque tengan que hacer un “peregrinaje” por las dependencias municipales para lograr sus objetivos.

“Siempre hemos estado, constantemente hemos caminado durante cinco o seis años, siempre hemos caminado... día, tarde y mañana hemos caminado con ese juicio, debido a ese juicio no nos quisieron dar nuestro testimonio” (CT).

Después del desastre se cierran las puertas del trabajo

“Nosotros no hemos tenido trabajo todo ese tiempo después del desastre, no hemos podido conseguir trabajo...” (CT).

El círculo de la pobreza de los damnificados se cierra cuando no existe un empleo fijo y la posibilidad de acceder a créditos bancarios, ya que las únicas opciones de préstamo son

los mecanismos informales, generalmente con intereses onerosos. La búsqueda de trabajo se convierte en una suerte de núcleo perverso: requieren tiempo para tramitar la sustitución de sus bienes, esto les restringe las posibilidades de acceder a un empleo y terminan realizando pequeñas actividades que tampoco resuelven las necesidades. Ante estas circunstancias se diseñan estrategias que incluyen a todos los miembros de la familia.

“Yo no tenía de dónde prestarme plata, y si [hubiera podido prestarme] tenía que pensar de dónde voy a pagar, entonces era mejor no prestarme nada. Lo poco que me estoy ahorrando para lo que sea, estoy pensando en esa meta de ahorrarme un poco más, no comprar nada, para tomar un pequeño anticrético, para poder salir, porque sin dinero no se hace nada” (CT).



El valor de las cosas materiales e inmateriales: vivienda y bienes

La extraordinaria valoración que hacen los damnificados por la vivienda tiene que ver con la po-

sibilidad de tener cierta autonomía, seguridad y bienestar. La visión del inquilinato es dramática, pues todas las actividades de los inquilinos están sometidas a control y censura, abusos y carencia de servicios; los dueños de casa deciden cómo, cuándo y en qué condiciones los inquilinos pueden acceder a energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, incluso deciden los horarios de entrada o salida del domicilio.

“Ser inquilino es bien fatal, porque nosotros hemos vivido los primeros años en la casa de mi madrina... es fatal, de la misma familia la casa... Si yo me quería comprar un televisor tenía que meter todo oculto por la puerta, porque nos estaba mirando su madrina y decía estos son ricos por eso compran, o sea no podíamos comprar una bicicleta, para mi hija hemos comprado una bicicleta y todo desarmado teníamos que meter y como teníamos en el cuarto tumbado ahí hemos tenido que guardar, nos comprábamos el refrigerador que tengo en la parte de afuera y decía ‘semejante ha comprado, para qué, se ve que va a tener pensión, se ve que tiene plata’, o sea comprarse una cosita era porque ya teníamos mucha plata” (CT).

Diversidad de poblaciones resilientes

Haciendo una simplificación se puede decir que la zona sur de la ciudad está poblada, por un lado, por personas que se dedican a la producción de alimentos que venden en la ciudad de La Paz (campesinos),¹⁶ y por otro lado, por pobladores “recién llegados”,¹⁷ personas que buscan lugares alejados para satisfacer necesidades de ocio y recreación pero que durante los días laborales habitan viviendas en zonas residenciales y comerciales (aunque existen también algunas familias que viven allí de forma permanente).

16 Estas poblaciones han sufrido la pérdida de toda su producción debido a inundaciones, por ello, antes de la época de lluvias se organizan para construir barreras naturales de protección con los árboles del lugar, medida que lamentablemente es insuficiente. Actualmente buscan estrategias de resiliencia como diversificar su actividad económica vendiendo parte de sus tierras y comprando autos o minibuses para prestar servicio público. Mantienen sus organizaciones tradicionales, los sindicatos agrarios.

17 Gente con bastantes recursos económicos que buscan lugares tranquilos, con buen clima y donde pueden descansar del ajetreo semanal del trabajo; sus espacios también tienen fines sociales en cómodos ambientes para el fin de semana. Cuando sufren un desastre tienen facilidad para reponer sus medios de vida porque cuentan con recursos económicos suficientes, son también poblaciones resilientes.

Las acciones que realizan los diversos actores antes, durante y después del desastre

En el siguiente cuadro se anotan los hallazgos más relevantes de nuestro análisis en función de

las acciones que realizan antes, durante y después del desastre tanto las familias de bajos recursos económicos, las familias ricas, como las instituciones dependientes del gobierno local y nacional y otras organizaciones de cooperación.

	Antes de un desastre	Durante el desastre	Después del desastre
Familias pobres	Adquieren terreno en lugares inaccesibles, construyen sus casas con material muy pobre y sin ningún apoyo técnico. Con su vivienda logran status, seguridad y reconocimiento en su tejido social. Negocian ciudadanía por servicios.	Entran en shock. Las mujeres organizan la evacuación. Distribuyen sus bienes hacia familias o parientes próximos. Se organizan dentro del campamento para la atención de la alimentación y se aumentan las responsabilidades de las mujeres por la atención a la familia, dan apoyo en las ollas comunes y en el mantenimiento y limpieza del campamento.	El desastre rompe la familia. Viven en alquiler. Pierden estatus. Vuelven a entrar al círculo de la pobreza.
Familias ricas	Adquieren sus terrenos en lugares seguros y saneados (con planimetría aprobada y con todos los servicios). Generalmente son urbanizaciones cerradas. Mediante acciones individuales o con la junta de vecinos logran obras de protección y de mejoramiento de las áreas de equipamiento y de accesibilidad.	Se organizan para evacuar y recuperar sus cosas.	Reconstruyen sus casas y buscan salidas como la venta. Solicitan protección a la Alcaldía. Logran obras de prevención (elevación de los muros de las canalizaciones, reposición y reconstrucción de las áreas de equipamiento, construcciones de obras estructurantes).
Juntas de vecinos en barrios de familias pobres	Se conforman para organizarse y realizar acciones de trabajo comunitario (accesibilidad). Inician el proceso de legalización del barrio. Demandan servicios a la alcaldía y a las empresas de servicios mediante la negociación y el clientelismo político. Demandan presupuesto, áreas de equipamiento y obras.	Apoyan en la evacuación de los damnificados.	Se desentienden de los damnificados.
Comité de Damnificados			Demandan la reposición de sus viviendas y/o lotes. Sus acciones se agotan frente a la alta rotación de empleados que los atienden. Desestructuran su organización.
Agencias (ONG y otras)		Proveen de menaje de cocina, vituallas y gestionan carpas y equipamiento de carpas (frazadas, ropa usada, etc.)	
Empresas de servicios	Independientemente de que las poblaciones tengan planos aprobados proveen de luz y agua potable por presión de los vecinos.	Atienden con el aislamiento de la electricidad en el área afectada y suspendiendo la dotación de agua.	
GMLP	Vía coacción política legalizan las urbanizaciones. Proveen de obras y construcción de áreas de equipamiento (si hay espacio). No atienden los reclamos porque indican que son problemas de la empresa de agua o son propiedades privadas. Cuando el peligro es inminente, ordenan la evacuación de las familias.	Niegan que sean asentamientos regulares. Atienden el lugar afectado aislándolo con cinturones de seguridad, y apoyan en la recuperación y traslado de pertenencias. Organizan los campamentos. Proveen de alimentos durante los primeros 90 días. Logran nuevos financiamientos. Tratan de que no se haga mucha bulla.	Constituyen equipos de contraparte para atender a los damnificados. Rotan a los equipos para que los trámites comiencen de nuevo y los damnificados se agoten. Buscan lugares para compensar a los damnificados aunque no sea dueña de los mismos o sean lugares inaccesibles o de alto riesgo. Si existen soluciones, incorporan como damnificados a personas ajenas al desastre.
Viceministerio de Vivienda			Proporciona recursos para construir soluciones horizontales (dependiendo de la magnitud del desastre y el posicionamiento mediático del tema). Cuenta con programa de vivienda para emergencias, pero el programa está cuestionado por corrupción.
Ministerio de Planificación del Desarrollo			
Defensa Civil		Dotan carpas. Asumen acciones de reacción al desastre.	
Cooperación Internacional		Dotan insumos no alimentarios y alimentarios.	

Fuente: Elaboración propia.

La vivienda es un bien apreciado por ambos grupos poblacionales; para la población de la zona sur acomodada económicamente es parte del confort y de la seguridad, para la población campesina es un bien ligado a la reproducción de la familia y a las actividades agrícolas; en tanto que para las familias de la zona este se convierte en una necesidad de reproducción y status. En todos los casos la vivienda propia brinda seguridad ante cualquier eventualidad o desgracia, permite cobijar a toda la familia, tener un espacio para diversos usos, y en la que se cuenta con todos los servicios básicos (agua, electricidad y acceso a la vivienda).

Para las familias que se encuentran en condición de pobreza, la construcción de las habitaciones de la vivienda se hace de acuerdo a sus ingresos, de manera rústica en un principio, sin medidas técnicas, sin planos aprobados por la alcaldía, con material de mala calidad y taldando árboles o cavando la tierra si consideran necesario. Habitar una vivienda propia les permite participar de las organizaciones de la comunidad como iguales y, por lo tanto, acceder también a la Junta de Vecinos que decide qué hacer para mejorar la zona, busca acceder a infraestructura mínima y contar con los servicios públicos indispensables, además de regularizar su vivienda y también la zona. Esto no es una prioridad para las familias ricas, es más bien una acción individual; en el marco de la normativa municipal existente, se trata de acciones más bien individuales o encargadas a empresas especializadas.

Cuando se presentan los primeros problemas con sus viviendas, el primer grupo de familias –las familias pobres, generalmente campesinas– lo que hacen es tapar o “curar”¹⁸ las paredes rajadas pero no informan del problema; cuando se enteran que son varios los que tienen el mismo problema acuden al dirigente de la Junta de Vecinos para que intervenga y dé parte a las autoridades técnicas del munici-

pio, quienes no pueden hacer nada porque no disponen de presupuesto para realizar estudios que remedien la situación, y si el problema es inminente, envían memorándums de abandono del lugar de manera inmediata.¹⁹

En el caso de las familias ricas, cuando se presentan estos problemas lo que hacen es buscar soluciones técnicas a través del asesoramiento de ingenieros, acuden al GMLP solo cuando el riesgo se incrementa, como medida preventiva ante un desastre.

Cuando se produce el desastre, lo que hace el GMLP es manifestar que son viviendas clandestinas y que no tienen autorización, con lo cual calla la desesperación de las familias por ayuda en la reconstrucción. La atención se realiza de manera inadecuada, se buscan lugares amplios (generalmente canchas deportivas) que se habilitan para que Defensa Civil pueda armar carpas donde los damnificados vivan con la provisión de alimentos dotada por el GMLP y algunas ONG. La organización de los campamentos siempre está a cargo de los hombres, las mujeres se ocupan de hacer las labores domésticas para la atención de toda familia y del campamento, como la comida para todos. La dirigencia va de un lugar a otro gestionando la ayuda; la alcaldía tiene una comisión de damnificados a quienes colabora en la búsqueda de un terreno para reubicarlos.

Los lugares que se encuentran, generalmente, o están ocupados por otros vecinos, o son áreas verdes o son áreas inestables, por lo tanto, no hay disponibilidad de espacio físico para reubicarlos. Si el desastre es un caso muy visible o con muchos muertos, el GMLP se moviliza para arreglar la situación y encuentra un lugar “habitable” debido a la presión social y política (generalmente en la ciudad de El Alto).

De acuerdo a los datos se puede establecer tres niveles de resiliencia. Por un lado, a la gente más vulnerable –porque tiene pocos recursos económicos, bajo nivel de instrucción, empleo

18 “Curar” significa realizar refacciones pequeñas para esconder rajaduras.

19 Solución que solo asusta al vecino ya que no puede trasladarse a otro lugar (si tuviera recursos económicos lo hubiera hecho antes de recibir la conminatoria de abandono del lugar). La alcaldía cree que así salva cualquier responsabilidad si se cae la casa, aunque en muchos casos los vecinos tienen la aprobación de la construcción de sus casas.

informal, acceso insuficiente a salud— le es muy difícil rehacerse de un desastre, a pesar de la pérdida de su casa se esfuerza por volver al lugar donde vivía, pero no lo logra porque la alcaldía establece que no es posible su retorno al área de riesgo; por otro lado, el salario ya no es suficiente para salir de la pobreza y construir resiliencia. Segundo, la gente que ha sufrido un desastre y recibe recursos de protección social del gobierno local o nacional puede de a poco rehacer sus medios de vida, aunque para acceder a dicha situación deba lograr apoyo político de la alcaldía o generar muchos conflictos para ser escuchada. Tercero, la población denominada rica, si bien pierde sus medios de vida, logra reponerse restituyendo los medios materiales, aunque quedan pendientes los simbólicos y afectivos.

Por otra parte, la dirigencia vecinal se involucra lo menos posible, pues se considera que son problemas difíciles de solucionar y esto afectaría su legitimidad ante la población que representa, así como ante el gobierno municipal. Más bien se concentra en acciones de relación con las autoridades municipales, trasladándoles el problema a éstos.

Por su parte las autoridades municipales no pueden hacer nada porque el problema que enfrentan no está agendado, por lo tanto, no hay recursos económicos y tampoco existe una política de apoyo para realizar acciones de reconstrucción. La tendencia es más bien deslegitimizar a los afectados indicando que son familias que viven en áreas de riesgo y que han ido a habitar a esos lugares con el único propósito de que la alcaldía les compense con otro terreno; también sostienen que las construcciones en desastre son ilegales, clandestinas, informales, etc., es decir, que están fuera de la norma legal por lo que no pueden prestarles apoyo. Su acción consiste en levantar pequeños campamentos y proveerles de alimentos hasta que pase la cobertura periodística.

El Gobierno Municipal de La Paz asume una suerte de espera ante los desastres, no ge-

nera un fondo de acción o una política de reacción, lo que más bien hace es solicitar del gobierno nacional y la cooperación internacional recursos frescos para dirigirlos a obras de prevención estructural pero no para la reposición de viviendas o infraestructura afectada; son los recursos propios los que se destinan a sostener a los damnificados mientras se reubican.

La reposición de viviendas es un tratamiento lento y casi inexistente, luego de promesas y presiones se logran viviendas de emergencia en zonas lamentablemente no consensuadas con los damnificados. De los seis grupos estudiados aquí, después de seis años, tres grupos continúan haciendo gestiones con las autoridades para solucionar sus problemas luego del desastre.

Existe un programa exitoso de la alcaldía denominado “Barrios de Verdad”,²⁰ a través del cual los barrios que fueron construidos sin planificación pueden acceder a adecuaciones y mejoras que permitan elevar la calidad de vida de sus habitantes, sin embargo, este programa solo atiende a barrios “sanos”, es decir, que no estén en zonas de riesgo. Excluir a los barrios con riesgo de este programa hace más difícil la posibilidad de encontrar una solución a su situación de vulnerabilidad frente al desastre, precisamente, porque lo que buscan los tomadores de decisión son exclusivamente réditos políticos, por ello realizan obras de maquillaje antes que dar una solución estructural en los barrios.

En resumen, el Estado no genera políticas que permitan a la población tener viviendas seguras, estabilidad laboral, acceso a los servicios públicos y protección a los grupos más vulnerables, más bien se producen procesos de fraccionamiento, marginalidad y exclusión.

Discusión

El presente estudio pone en cuestión los trabajos que se están realizando desde las agencias que están a cargo del trabajo de construcción de resiliencia comunitaria. La agenda de las

20 Política municipal que busca mejorar cualitativamente las condiciones de habitabilidad, seguridad y saneamiento; está financiada por el BM, BID y CAF.

intervenciones de resiliencia frente a desastres naturales se debe construir a partir de la familia y no solo desde la comunidad, tampoco se debe trabajar solo con modelos o investigaciones homogéneas, porque la composición de la gente no es la misma. Las intervenciones de muchas organizaciones de asistencia humanitaria están centradas en la atención a la emergencia de poblaciones que ven como homogéneas, o en la construcción de capacidades para responder frente a una emergencia, y no así en investigar las causas que provocan el riesgo, las razones por las cuales la gente fue a vivir a esos lugares de alta exposición al riesgo físico, o en visualizar el trabajo de cohesión social que estas poblaciones han construido para legalizar sus asentamientos.

Las intervenciones del Estado son estrictamente reactivas, en algunos casos hay programas de reconstrucción, pero por la orientación que tienen vuelven a construir las vulnerabilidades (reconstrucción de obras de infraestructura dañada sean casas, puentes, caminos en los mismos lugares y con las mismas condiciones técnicas) debido a que adoptan un enfoque eminentemente tecnocrático y no una mirada integral del problema.

Conclusiones

Todas las poblaciones construyen resiliencia. Con mayor facilidad las que cuentan con recursos económicos, en cambio, las que se encuentran en condición de clase media o pobre tiene mayores problemas, sin embargo, les resulta importante recuperar su vivienda pues esto está ligado al status social, por ello acuden a las redes sociales y a la acción asistencial y de protección social del Estado.

Incorporar en la agenda pública, en los diferentes niveles, el tema de resiliencia a desastres naturales es tener la capacidad de construir una agenda común para resolver problemas de pobreza, exclusión, discriminación y justicia con libertad. La participación del gobierno, de los actores políticos, económicos y sociales debe hacerse en todos los niveles para mejorar el

bienestar de la población no solo afectada sino de la que está en riesgo de desastres naturales.

Los tomadores de decisión y las agencias de cooperación y asistencia humanitaria deben no solo restringirse a trabajar a nivel comunitario sino deben trabajar desde la unidad más pequeña, que es el hombre, la mujer y su familia. Asumir un sentido holístico del problema es integrar la individualidad, la familia, la comunidad y el Estado; la individualización del problema ha llevado a perder de vista las dimensiones e implicaciones que tiene el mismo para procurar un desarrollo sostenible. El trabajo realizado por Obrist (2009) nos permite trabajar en los multiniveles con esa visión holística.

El trabajo que adopten las agencias debería centrarse en los grupos denominados vulnerables (mujeres, niños y ancianos); debido a su posición de género en la estructura social son las mujeres quienes reaccionan de manera asertiva ante un desastre natural, son las encargadas de resolver el día a día, los efectos de la pobreza, esto debido a su mandato de género, son responsables de la reproducción de la familia, por tanto, deben entregar incluso su propia satisfacción a los otros, en especial a los hijos/as y ancianos/as. Por el contrario, los hombres “huyen” y se escudan en las acciones del orden público, volviendo a reproducirse la separación público/privado, hombre/mujer.

Las agencias deben articular sus propuestas sobre sostenibilidad y desarrollo con el Estado y la sociedad civil. La asistencia humanitaria es importante pero absolutamente insuficiente a la hora de resolver el problema. Es necesario promover la incorporación del tema en los sistemas de planificación nacional, regional y local, a objeto de asignarles presupuestos específicos debidamente focalizados, los mismos que deben contemplar las diversas dimensiones que exige la preparación, sistemas de alerta temprana y, en caso de ocurrir el desastre, las medidas de evacuación, dotación de víveres, recuperación de los servicios vitales y luego el proceso de reconstrucción, hasta ahora el más débil por falta de recursos.

El trabajo de las agencias debe dirigirse ya no solo a la atención de la emergencia sino a

crear capacidades en la gente para afrontar un desastre, adaptarse y recrearse desde nuevas condiciones de vida. Además debe trabajar en forma conjunta con las organizaciones sociales de base, para lograr incidencia frente a los tomadores de decisión para que sus demandas se incorporen en la agenda política y sean base para la construcción de una política pública en gestión del riesgo tanto de carácter reactivo como proactivo.

Las capas de resiliencia, es decir, el trabajo en los multiniveles (familia, barrio, municipio, nacional, internacional) se deben construir de manera articulada entre las necesidades de la gente que vive en lugares de alto riesgo y busca proteger sus activos y las autoridades municipales que necesitan hacer visibles sus logros políticos; sin embargo, se debe anteponer sobre todo la seguridad de las familias.

La construcción de felicidad está acompañada de la construcción de libertad con democracia para los ciudadanos, realizar cualquier otra acción solo será reconstruir vulnerabilidades.

Incorporar la categoría de resiliencia a las ciencias sociales puede explicarse desde dos dimensiones: i) debería permitir explicar cómo se establecen y en qué condiciones se construyen las relaciones de resiliencia en una comunidad, para eso es necesario que esta categoría se apoye en otras como: pobreza, exclusión social, marginamiento, habitabilidad, fraccionamiento y discriminación; ii) debería relacionar esta categoría con la de seguridad y explicar cómo la sociedad la construye.

Desde la perspectiva sistémica de la resiliencia, el fortalecimiento a la categoría de desastres naturales implica trabajar no solo en los efectos sino en las causas que determinan el atraso y postergación de los países desde los factores estructurales y coyunturales.

Las principales características de la resiliencia desde el enfoque de la gestión del riesgo son: i) ausencia del Estado para crear condiciones de resiliencia en la población, su acción está centrada en torno a la presencia de las fuerzas armadas y a los desastres asociados a eventos extremos de los fenómenos naturales, lo que implícitamente refleja la preocupación sobre la

organización y la respuesta social de la visión funcionalista; ii) la relación de los órganos de defensa civil con la sociedad civil es disfuncional, centralizada, verticalista, burocratizada, tecnocrática y eminentemente política; iii) el corte teórico-conceptual de la visión tradicional a la visión sistémica de la resiliencia dentro de la gestión del riesgo no se expresa en las prácticas, la institucionalidad y el rol activo de los actores sociales; iv) no existen acciones de coordinación entre los niveles nacionales y subnacionales para construir resiliencia en las comunidades.

La resiliencia no debe ser incorporada solo como una política pública, sino que es un proceso que debe ser internalizado por la comunidad de manera cotidiana, trabajado por los actores sociales, económicos y políticos recuperando la racionalidad y consistencia interna de los modelos conceptuales y de los instrumentos derivados operativamente de aquellos; debe recuperar también la percepción social, el imaginario colectivo y los mecanismos de resiliencia existentes.

Teóricamente, la construcción de resiliencia en las comunidades desde el enfoque de la gestión del riesgo debe darse integrando la atención de desastres y la reducción de riesgos, un modelo sistémico y holístico, cuya aplicación lograría incorporar la gestión del riesgo en la planificación del desarrollo sostenible, el involucramiento de los actores sociales y el fortalecimiento de los niveles subnacionales: i) El propósito general es hacer más eficaz la acción del Estado y de la sociedad en la gestión del riesgo y construir redes de resiliencia a nivel comunitario. ii) Elevar el conocimiento de comunidades resilientes a desastres naturales al nivel de políticas de Estado y de interés público. iii) Introducir el concepto de resiliencia en la cultura institucional y ciudadana. iv) Asignar responsabilidades a cada una de las instituciones del Estado en lo relativo a la construcción de resiliencia a desastres naturales. v) Determinar que el financiamiento de la prevención de riesgos y la atención de emergencias es responsabilidad de todas las entidades públicas y privadas vinculadas a esta temática y que los procesos

de protección social para la recuperación de medios de vida de los damnificados deben ser financiados por el Estado. vi) Establecer los mecanismos de coordinación interinstitucional del Estado para hacer más eficaz la gestión del riesgo y la construcción de la resiliencia en las comunidades.

No existen políticas de protección social para los damnificados por desastres naturales. Lo que existe son normas para desalojar a quienes viven en situación de riesgo sin respetar el derecho a una vivienda segura y a protección de parte del Estado.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2000). *Protección social para la equidad y el crecimiento*, EE.UU.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blaikie *et al.* (1996). *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*, Perú: Tecnología y Sociedad ITGD.
- Bourdieu, Pierre (2008). *Capital cultural, escuela y espacio social*, México: Siglo XXI.
- (2001). *Poder, derecho y clases sociales*, España: Desclée De Brouwer S.A.
- Cardona, O. (s/f). “La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Una crítica y una revisión necesaria para la gestión”, Wageningen, Disaster Studies of Wageningen University and Research Center.
- CEPAL (2005). *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas siconaturales*, Chile: CEPAL.
- Department for International Development (DFID) (2000a). *Sustainable livelihoods guidance sheets*, Inglaterra: DFID, en: <http://livelihoods.org>. accessed (25/1/2008).
- Hardy, Sebastien (2009). *Vulnerabilidades*, Perú: IRF.
- Lavell, A. (2005a). *La gestión local del riesgo. Conceptos y prácticas*, Ecuador: CEPREDENAC-PNUD.
- (2005b). *Los conceptos, estudios y práctica en torno al tema de los riesgos y desastres en América Latina: Evolución y cambio, 1980-2000*, FLACSO, en: <http://bibliotecavirtual.flacso.org.ar/ar/libros/flacso/secgen/lavel.pdf> (8/04/2009).
- (1994). “La prevención y la mitigación de desastres urbanos en América Latina”, en: *Viviendo en riesgo, comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina*, Colombia: FLACSO-LA RED-CEPREDENAC.
- Maskrey, A. (1989). *El manejo popular de los desastres naturales. Estudios de vulnerabilidad y mitigación*, Lima: Tecnología Intermedia (ITDG).
- Nathan, Fabien (2009). “Vulnerability to natural hazards: Case study on landslide risks in La Paz”, en: Hans Günter Brauch *et al.* (ed.), vol. 5, Berlin/Heidelberg/Nueva York: Springer-Verlag.
- (2008). “Risk perception, risk management and vulnerability to landslides in the hill-slopes in the city of La Paz, Bolivia. A preliminary statement”, en: *Disasters*, 32/3, otoño.
- (2005). « La régulation sociale des risques naturels urbains: étude sociologique du cas de La Paz, Bolivie » (memoria preliminar de tesis doctoral), Suiza: IUED y NCCR-NS/IP8.
- O’hare y Rivas (2005). “The landslide hazard and human vulnerability in La Paz City, Bolivia”, en: *The Geographical Journal*, v. 171, n° 3, septiembre, pp. 239-258.
- Pelling, M. (2003). *The vulnerability of cities natural disasters and social resilience*, Inglaterra: Earthscan Publications Ltd.
- Salamanca, Luis (2010). ¡Agua tatay... agua tatay! La política de gestión del riesgo en Bolivia y su articulación en el espacio municipal. Caso del Gobierno Municipal de La Paz, gestiones 1985-2005 (tesis doctoral inédita).
- (2006). “¿Los riesgos, un problema de todos/as en la ciudad de La Paz?, Las vulnerabilidades en las laderas de la ciudad de La Paz”, en: Revista *UMBRALES*, n° 14, La Paz: CIDES-UMSA.
- Sen, Amartya. (1999). *Development as freedom*, Inglaterra: Alfred A. Knopf S.A.

ISDR (2009). *Global assessment report on disaster risk reduction*, Suiza: United Nations.

Wilches-Chaux, G. (2007a). *Conceptos básicos sobre gestión del riesgo y seguridad territorial*, PREDECAN.

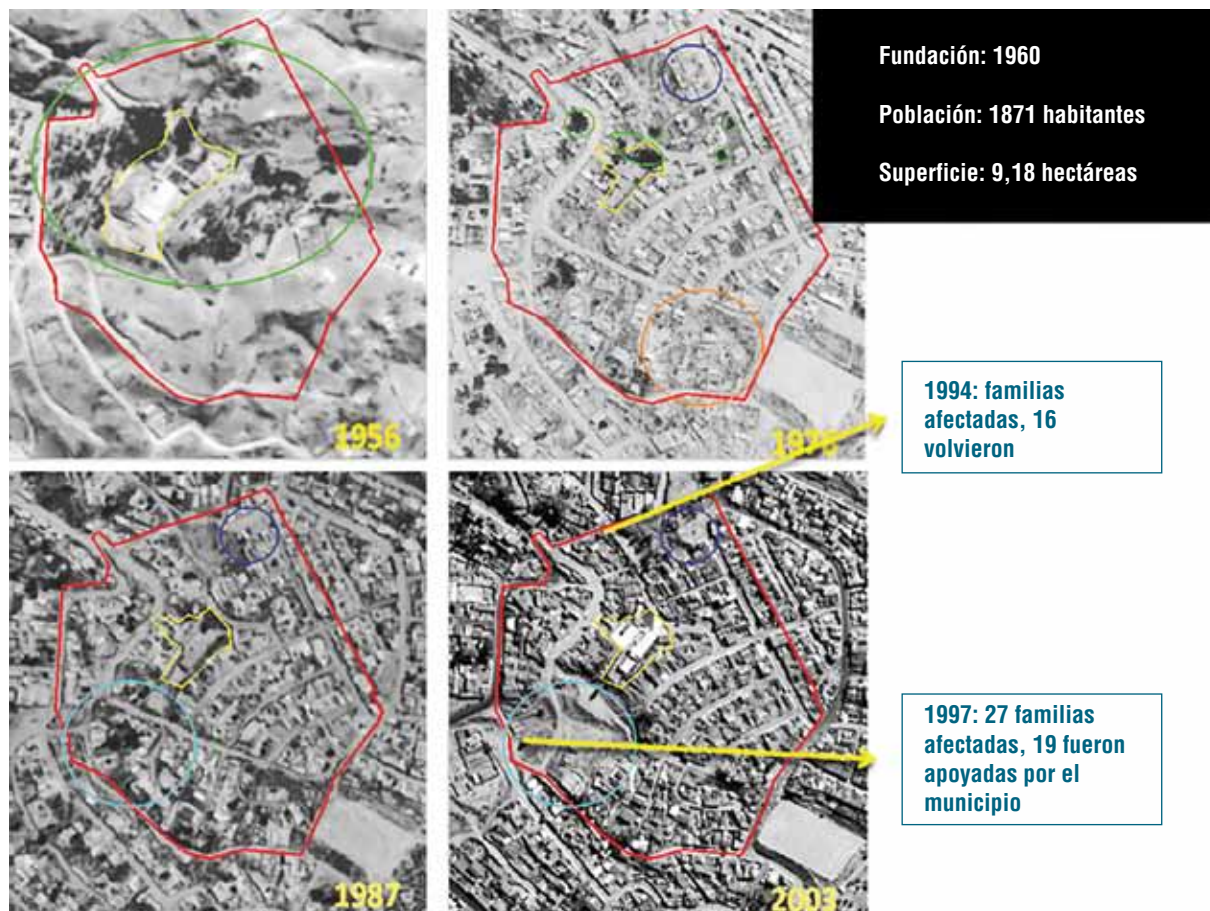
——— (2007b). *La gestión del riesgo de desastres hoy en contextos globales. Herramientas locales*, Colombia: EIRD.

——— (1998). *Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o Yo voy a correr el riesgo*, Ecuador: IPPeru y LA RED.



Protestas. Foto: Luis S. Salamanca.

Barrio Germán Jordán crecimiento urbano



**Barrio IV Centenario
crecimiento urbano**

**Fundación: 1960 (aprox.)
Población: 3599 habitantes
Superficie: 31,15 hectáreas**

**1994: 43 familias afectadas,
19 fueron compensadas**



¿Construyendo territorialidades urbanas *insurgentes* o espacios de integración subordinada? Una exploración en el caso de Lima Sur

Luis Montoya Canchis¹ (Perú)

Resumen

En este artículo se intenta abordar parte de la complejidad del acelerado proceso de urbanización experimentado en Perú en las últimas décadas. Indagando en la praxis social de un lugar específico, Lima Sur –afectado por los procesos de globalización a la vez que por la pobreza y la marginalización– centra su atención en el análisis de la producción fragmentada del espacio urbano, especialmente en las transformaciones en la vida social y en el territorio, e intenta responder a la pregunta sobre si en Lima Sur se da una integración subordinada al proceso de globalización o más bien un fenómeno de “insurgencia” frente a ella.

Introducción

Muchas veces es difícil disociar la cinematografía de un país de las imágenes producidas sobre su realidad. El Perú no es la excepción. Varias películas recientes expresan, a través de perso-

najes y argumentos desenvueltos en la ciudad, la vida actual de las y los peruanos. Fausta, la inolvidable protagonista de *La teta asustada*, película dirigida por Claudia Llosa, logra su redención después de los años de violencia política recorriendo los pueblos jóvenes de Manchay en Lima Sur; Joaquín y sus cuatro jóvenes amigos, en *Paraíso*, película de Héctor Gálvez, residentes de un barrio de desplazados de Huachipa, en Lima Este, pasan sus días sin rendirse o renunciar a sus sueños; *Octubre*, la película de los hermanos Daniel y Diego Vega, transcurre en medio de las calles del centro de Lima, junto a la procesión del Señor de los Milagros y la solidaridad reconstruida cotidianamente por personajes solitarios como Clemente y Sofía.

Las historias de las películas mencionadas tienen como escenario principal a la ciudad, hecho que no es casual porque el acelerado proceso de urbanización experimentado en el Perú en las últimas décadas ha provocado transformaciones radicales en su vida social y en su territorio, lo cual es imposible no tomar en cuenta por el peso que ha adquirido.²

1 Sociólogo, estudios de Maestría en Sociología Política. Docente del Departamento Académico de Sociología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Consultor en planificación y gestión del desarrollo local y regional de Plan Internacional y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF, Perú.
lwmontoya@gmail.com; lmontoyac@unmsm.edu.pe

2 75.9% del total de la población del Perú vive en centros urbanos. Los censos de 1940 y 2007 indican que durante este periodo la población censada total creció 4,4 veces y la población urbana lo hizo en 9,5 veces, es decir, de 2'197,133 personas en 1940, en 2007 pasó a 20'810,288 de personas (Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI 2008: 19).

Lima Sur está ubicada al sur del Área Metropolitana Lima Callao,³ conformada por cinco distritos: San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador, Lurín y Pachacamac. Las cifras censales más reciente señalan que está poblada por 1'254.284 habitantes.

Partimos de un abordaje previo realizado por Arroyo y Romero (2008) para el caso de Lima metropolitana. Sin embargo, tratamos de explorar un poco más en el dilema “insurgencia”-subordinación, que desde nuestro punto de vista puede ejemplificarse desde el caso de Lima Sur. La metodología empleada combina la reconstrucción histórica del contexto y los actores involucrados, con el análisis de información de origen censal e información primaria levantada a través de observación participante y etnografía.

Para fines de exposición el trabajo está dividido en cuatro partes: la primera presenta de manera sucinta nuestro abordaje teórico desde la discusión sobre globalización y ciudades; la segunda parte debate sobre la territorialidad urbana “insurgente” que representa Lima Sur; la tercera, reflexiona sobre la tensión entre “insurgencia” e integración subordinada; y la última presenta conclusiones de tipo preliminar.

Globalización y ciudades: el caso de Lima Sur

Nuestra reflexión parte de asumir a las ciudades latinoamericanas en medio de tensiones agudas porque afrontan una diversidad de retos y desafíos en gran medida debido a los efectos que la globalización viene imponiendo a escala mundial. Sin embargo –y este es un presupuesto que pretendemos someter a evaluación–, estos procesos tienen que ver también con otros localizados en lugares donde se establecen relaciones que responden a patrones de desarrollo que siguen los parámetros impuestos a escala global, pero que no en todos los casos terminan incorporados sino más bien son marginalizados y excluidos.

Algunas reflexiones recientes sobre lo urbano en América Latina, como la realizada por Córdova (2008), señalan de manera pertinente:

De ahí que, el análisis de los procesos urbanos de la región necesariamente tiene que ser abordado desde las lógicas del paradigma de la globalización a las que son inherentes las sociedades contemporáneas, fenómeno matizado entre otros factores por la reestructuración de la economía mundial y la consolidación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Si bien la particularidad de la praxis social de cada lugar determina una configuración espacial específica que dota de carácter e identidad a las diversas ciudades, no es menos cierto que con mayor intensidad se generaliza un desarrollo urbano tributario de una nueva forma de organización del capital (2008: 14).

Por ello, es necesario indagar en las *geografías fragmentadas* (Gudynas, 2004; Sassen, 2006), conformadas por sitios globalizados y áreas relegadas, que trascienden las fronteras nacionales. Las ciudades en algunos casos son articuladas en función de los intereses de los mercados financieros, las operaciones de servicios bursátiles y las inversiones; pero en otros, son marginalizadas y afectadas por desigualdades crecientes en la concentración de recursos estratégicos y actividades entre ciudades y al interior de las mismas. Aquellas que logran absorber inversiones son dinamizadas en actividades económicas especializadas que responden a los mercados globales; a pesar de ello, muchas veces sus poblaciones no necesariamente se benefician, sino más bien terminan afectadas por la agudización de la pobreza y la marginalización.

En este sentido es pertinente la reflexión de Veiga (2004), basada en su estudio sobre el área metropolitana de Montevideo y otras ciudades de América Latina:

(...) para avanzar en la comprensión de los procesos sociales urbanos es imprescindible identificar las nuevas desigualdades y pautas de

3 El INEI (1996) denomina como *área metropolitana* al espacio territorial comprendido por la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao (1996: 13).

diferenciación social en las ciudades. Ya hacia fines de los años 80 investigaciones comparativas realizadas en varios países latinoamericanos demostraron la influencia de procesos estratégicos en la configuración social de nuestras ciudades, tales como la “desindustrialización”, la “desasalarización” y la “fragmentación” que afectan las condiciones de vida de la población urbana (...) durante los años 90, estos procesos operan conjuntamente con otros mecanismos de polarización socioeconómica induciendo “nuevas formas de pobreza” entre diferentes sectores urbanos (por ejemplo, los “asentamientos precarios” y marginales) (2004: 195).

Esta cuestión es fundamental y tiene que ver con las nuevas dinámicas urbanas asociadas, como señalamos al inicio, no solo con el proceso de globalización sino con los procesos de localización que no necesariamente responden a los parámetros establecidos a escala global. Desde nuestra perspectiva, es válido asumir como supuesto que una “territorialidad insurgente” tiene que ver no solo con el examen de las relaciones que la globalización impone a las ciudades sino además con los procesos y las relaciones que son producidas desde las ciudades y que terminan en mayor o menor medida vinculadas a los procesos de globalización.

Este aspecto que para nosotros es clave lo encontramos en el caso del área metropolitana Lima Callao. Trabajos pioneros como el de Chion (2002), además de indagar en “la dimensión metropolitana de la globalización”, plantea con perspicacia que paralelamente a los procesos de integración que anima, el caso de Lima Callao ilustra también procesos de fragmentación espacial de importante consideración. “Los sectores de la población marginal –señala Chion–, desconectados de las redes metropolitanas, pueden encontrarse en situaciones de extrema marginalidad, con muy limitados recursos y opciones para mejorar sus condiciones de vida” (2002: 87).

La reflexión de Chion no descuida las dinámicas de exclusión generadas por el proceso de globalización, aunque pone un énfasis especial en los aspectos “externos” generados por las inversiones y los flujos de información globales y relega los “internos” vinculados a los procesos que desde la propia ciudad son generados sin

guardar necesariamente vínculo con la globalización. No podemos dejar de reiterar que al final de cuentas no todo está determinado por el proceso de globalización.

Es necesario resaltar también que no se toma en cuenta el abordaje de las relaciones entre lo “externo” y lo “interno”, los procesos de globalización ligados a los procesos de localización, porque se presupone que lo externo termina imponiéndose. Incluso la definición misma de lo que asumimos como “externo” o “interno” y lo que suponemos que pueden ser sus relaciones, constituyen en la mayoría de las veces asuntos no puestos en debate sino asumidos de manera acrítica. Cuestiones todas que merecen discusión, una mirada crítica y cuestionadora de los muchos supuestos sobre los cuales se erigen.

El trabajo antes citado de Arroyo y Romero (2008) es en este sentido valioso porque asume la preocupación por indagar en las dinámicas globalizadoras pero analizadas desde abajo, desde la dinámica misma del territorio, desde el proceso de conformación de la ciudad. El caso del área metropolitana Lima Callao es para estos autores particularmente ilustrativo de la complejidad de las relaciones generadas desde el proceso de globalización y las dinámicas localizadas. Coincidimos plenamente cuando indican:

Lo que no pudo la política institucional (léase: municipalidades y gobierno metropolitano) sí lo lograron la economía local y la economía global; es decir, la desconcentración de hecho producida por el movimiento del gran capital (comercial y financiero), así como de los pequeños capitales locales en y desde los conos de Lima Metropolitana. Se ha perfilado, entonces, una nueva territorialidad urbana y se ha producido el cambio en el tejido socio-económico, debilitando en consecuencia la centralidad del “centro triangular” y apuntalando más bien la policentralidad como proceso más relevante (2008: 116).

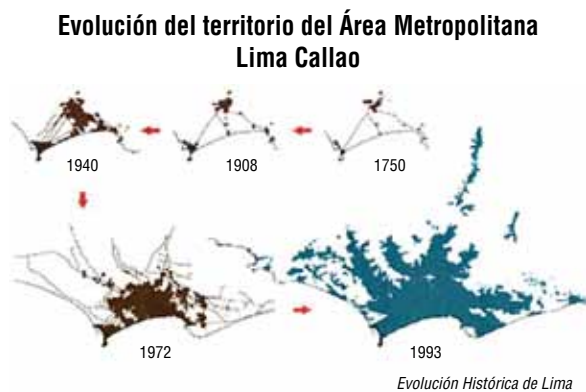
La tarea de indagación en el caso Lima Sur, integrante del área metropolitana Lima Callao, parece justificada y urgente porque permite profundizar las tensiones entre globalización y localización, asunto plenamente abierto al debate.

¿Territorialidad urbana “insurgente”?

La realidad de Lima Sur no puede ser comprendida independientemente del Área Metropolitana Lima Callao, ambas están estrechamente articuladas, no solo porque sus distritos integrantes forman parte de la jurisdicción de la Provincia de Lima, sino porque conforman una sola realidad.

Sin embargo, debemos precisar lo ocurrido en el área metropolitana para comprender Lima Sur en su integralidad. Las oleadas migratorias experimentadas en el Perú, especialmente desde la década del cuarenta del siglo XX, generaron un cambio radical en su estructura demográfica, social, económica, cultural, política y territorial. Las migraciones fueron generadas por la caída de los ingresos rurales, conjugado con el desarrollo del capitalismo urbano y sus patrones culturales, los que alentaron a los medianos propietarios agrícolas y a los campesinos, especialmente andinos, a migrar a las ciudades costeñas, sobre todo Lima, donde percibían canales abiertos de movilidad social (Cotler, 2006: 259). Su impacto fue profundamente transformador desde el momento que registramos el dramático cambio demográfico vivido en el Perú, al pasar de ser un país eminentemente de población rural a otro predominantemente urbano.

El siguiente mapa muestra el crecimiento del área metropolitana y la evolución de su territorio de 1750 a 1993; el área urbana creció geométricamente durante el siglo XX y se expandió de manera acelerada.



Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima (1993).

Las “tomas de tierra” o “invasiones” fueron las principales estrategias de acceso a la vivienda que los migrantes emplearon en su experiencia de vida urbana. Éstas dieron paso a la conformación de jurisdicciones distritales en la periferia del área metropolitana y posteriormente a áreas interdistritales. Arroyo y Romero (2008) señalan al respecto:

De esta manera, se fueron configurando las nuevas centralidades en los grandes espacios que hasta los años 1980 constituían la periferia de la expansión urbana, conocida como “el cinturón de miseria” y ahora como los “conos” de Lima. De ser asentamientos dormitorio pasaron a alojar una población precaria e informal que generará una base económica desconcentrada, gracias a su dinamismo socio-demográfico y a la creciente concentración/aglomeración de micro y pequeñas unidades principalmente dedicadas al comercio, junto con otras de producción artesanal y manufacturera. En términos de densidad demográfica y dinamismo económico, las nuevas ocupaciones fueron ganando peso y notoriedad durante las dos últimas décadas del siglo XX (2008: 107).

El resultado fue el surgimiento de un proceso de policentramiento que cuestionó el centralismo tradicional que había caracterizado al área metropolitana. El antiguo centro histórico había sido desplazado por nuevos ejes comerciales y financieros que concentran las inversiones y servicios urbanos durante los ochenta. El eje Miraflores-San Isidro, ubicado hacia el centro sur del área metropolitana y habitado tradicionalmente por los sectores de mayores ingresos y poder económico, social y político, es potenciado en su actividad de manera creciente frente al centro histórico.

Además, la dinámica interdistrital en la periferia del centro fue igualmente potenciada y permitió el surgimiento durante los años 90 de varios “centros” o varias “Limas”: Lima Centro, Lima Norte, Lima Este, Lima Sur; zonas interdistritales habitadas principalmente por las poblaciones migrantes que habían iniciado la ocupación del área metropolitana a través

de las “tomas de tierra” y que en décadas anteriores, especialmente durante los años 70 y 80, se denominaron “conos”. Durante los noventa afirmaron sus procesos de ocupación del territorio desde diversas dinámicas sociales, económicas, culturales y políticas sintetizadas en la idea de que no hay una sola Lima sino muchas “Limas” y en el abandono de la denominación de “cono”, asociado cada vez más con una acepción peyorativa y despectiva.

Desconcentración del área metropolitana en áreas interdistritales



Fuente: Instituto Metropolitano de Planificación (2002).

El proceso de globalización en el caso del área metropolitana generó una dinámica compleja, desigual y conflictiva. Las políticas de ajuste, estabilización y reforma del Estado aplicadas en el Perú, desde inicios de los 90, se convirtieron en el principal vehículo globalizador y afectaron no solo al área metropolitana sino a la sociedad peruana en su conjunto, facilitando la liberación de mercados y agudizando la especulación del uso del suelo urbano, a través de políticas municipales generalmente marcadas por intereses privados y corrupción.

Sin embargo, este fue un nuevo proceso que se sumó a otros que ya venían desarrollándose décadas atrás. Las inversiones globales no se localizaron de manera homogénea en el caso del área metropolitana, más bien profundizaron la heterogeneidad. Al inicio en la primera mitad de la década del 90, como había sido tradicionalmente, se instalaron sobre todo en el centro, pero al poco tiempo comenzaron a instalarse en las “Limas” y profundizaron la heterogeneidad existente, porque además de la presencia de unidades económicas de pequeña

escala, que hasta ese momento habían sido mayoritarias, ahora sumaban su presencia las inversiones de las grandes cadenas comerciales y los supermercados. Al respecto Arroyo y Romero señalan:

Las nuevas orientaciones que impone la globalización económica, fundamentalmente, y las adecuaciones diferenciadas de la actuación y estructura del Estado, han impactado fuertemente en el conjunto del área metropolitana Lima-Callao, cada vez más marcadamente heterogénea por el desigual anclaje de los componentes de la nueva economía: tecnológicos, productivos, mallas comerciales (shopping), servicios comunicacionales, y por las modificaciones que emprende la administración de la ciudad para convertirlas en un ‘campo fértil de inversiones’ (2008: 108).

Frente a esta realidad, ¿es posible denominar como “insurgente” el proceso de emergencia de estas áreas interdistritales, expresión del policentramiento experimentado en el caso del área metropolitana Lima Callao o representa más bien la irrupción de espacios de integración que por el propio proceso de globalización se subordinan al mismo?

Lima Sur: ¿realidad urbana “insurgente” o espacio de integración subordinado?

La constitución de Lima Sur como uno de los “nuevos” centros del área metropolitana, y como parte del proceso de policentramiento que la caracteriza, tiene una historia ligada directamente a las características del proceso de urbanización que experimentó.

Es pertinente señalar que el proceso de configuración del territorio de Lima Sur es de larga duración. Las primeras poblaciones datan aproximadamente de 4.500 años antes de nuestra era, según las excavaciones de Josefina Ramos de Cox, en Tablada de Lurín. El territorio de Lima Sur formó parte del dominio Inca de los curacazgos de Lurín, que formaban el Señorío de Ychma bajo el dominio del centro religioso de Pachacamac, importante centro ceremonial

de peregrinaje del mundo andino y uno de los dos señoríos principales que regentaban lo que hoy conocemos como área metropolitana Lima Callao, el otro al norte era el cucarazgo de Collique (Rostworowski, 1978: 50).

Sin embargo, es fundamentalmente desde mediados el siglo XX que el proceso de urbanización afectará de manera radical a su territorio. El 12 de diciembre de 1954 es una fecha hito porque se produjo una de las principales “tomas de tierra” ocurridas en el Perú y que dará nacimiento a “Ciudad de Dios”, zona integrante del actual distrito de San Juan de Miraflores.

Aunque existen registros de poblaciones migrantes que ocupan el territorio de Lima Sur desde las primeras décadas del siglo XX, un ejemplo es Tablada de Lurín que desde 1913 registra poblaciones, la magnitud del proceso iniciado en 1954 lo supera largamente, porque inicia una oleada de “tomas de tierra” que cubrirá todo Lima Sur.

Otro hito es el 27 de abril de 1971, fecha en que se produce la toma de tierras de Pamplona Alta que posteriormente dará origen a la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador, y más tarde permitirá la conformación del distrito del mismo nombre.

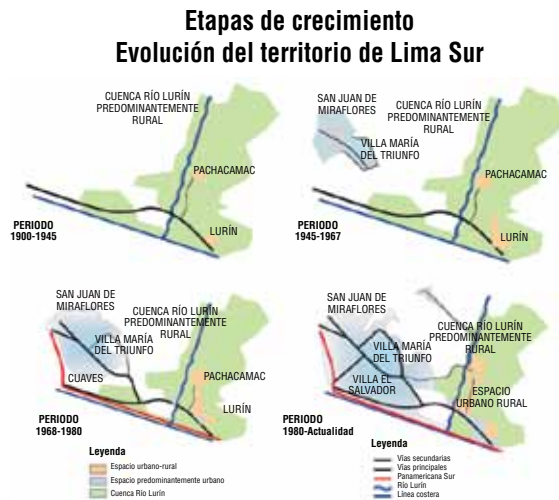
Estas movilizaciones de pobladores paulatinamente inciden en los ecosistemas existentes en Lima Sur, tributarios en gran medida de la cuenca baja del Valle de Lurín; pero también en las lomas, pantanos, desierto, playas y mar existentes en este territorio, así como en el conjunto de recursos y patrimonio natural existente en esta área.

Uno de los principales cambios producidos es la pérdida sistemática de tierras agrícolas en beneficio del proceso de urbanización. Actualmente son solo dos, de los cinco distritos de Lima Sur, los que concentran áreas agrícolas y población rural: Lurín y Pachacamac.

Sin embargo, es importante señalar con claridad que el carácter de este proceso está ligado inseparablemente a la marginalización de la fuerza de trabajo de las y los miles de pobladores que llevan adelante esta gesta urbanizadora, así como a su demanda de reconocimiento de derechos fundamentales como el derecho a la

vivienda. La paradoja no puede pasar inadvertida: su demanda por vivienda es realizada a costa de los impactos ambientales que se puedan generar sobre el territorio y sus recursos naturales en muchos casos irreparables e irreversibles.

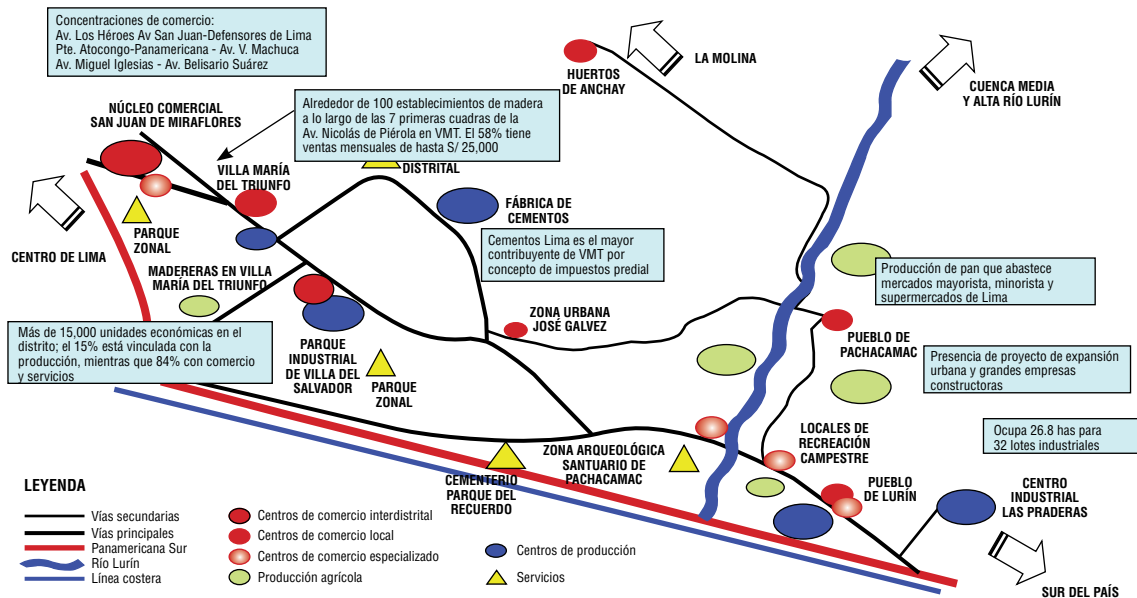
Ahora, ¿por qué el dilema “insurgencia”-subordinación constituye una tensión pertinente de tomar en cuenta en el análisis de una realidad como la de Lima Sur? El siguiente mapa muestra cómo el proceso de conurbación experimentado en Lima Sur ha articulado paulatina pero sostenidamente lo urbano con lo rural, en una relación desigual de claro beneficio para lo urbano en detrimento de lo rural. La conurbación está expresada en la articulación entre los distritos del casco urbano (San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador) y los distritos con mayor presencia de población rural (Pachacamac y Lurín), en aproximadamente cinco décadas.



Fuente: Instituto Metropolitano de Planificación (2002).

Este proceso va de la mano además con el surgimiento de una serie de aglomeraciones de establecimientos económicos, sobre todo de pequeña escala, que han generado dinámicas económicas de mercado, económico-sociales y solidaridades locales. Nos referimos a aglomeraciones dedicadas a diversas actividades comerciales y de servicios, así como productivas, esparcidas por todo el territorio de Lima Sur y que en algunos casos conforman aglomeraciones o conglomerados incipientes.

Aglomeraciones de establecimientos económicos en el territorio de Lima Sur



Fuente: Instituto Metropolitano de Planificación (2002).

La reproducción de relaciones económicas de mercado capitalista es el regulador principal, sin lugar a dudas, de la mayoría de ellas. A pesar de ello, son registrables además relaciones económico-sociales y solidarias que ponen en juego otras racionalidades que no responden a un patrón único de mercado capitalista sino que abren la posibilidad de formas complementarias, sin ningún nivel de relación con el mercado o incluso alternativas a las relaciones promovidas desde el mercado capitalista.

La economía de Lima Sur está caracterizada por la presencia mayoritaria de unidades económicas de pequeña escala –llamadas comúnmente pequeñas y microempresas–, establecimientos conducidos por propietarios que mayoritariamente tienen entre uno y cinco trabajadores, en su mayoría pobladores de Lima Sur. Estas formaciones económicas están presentes en los mercados de abasto, en las casas en forma de talleres o bodegas, en pequeños establecimientos dedicados a servicios como restaurantes o peluquerías, o en las calles en puestos de venta ambulantes.

Las medianas y grandes empresas son pocas y generan empleo en sectores reducidos y delimitados, además están ligadas a inversiones

globales provenientes especialmente de capitales extranjeros que crecientemente vienen apareciendo en los últimos diez años y que se expresan a través del establecimiento de grandes cadenas comerciales, a los que, sin embargo, no todos acceden como no acceden a la economía de mercado.

Efectivamente, amplios sectores de la población de Lima Sur se encuentran al margen de la economía de mercado y recurren a la familia y los amigos, los paisanos y los vecinos, a redes de economía social y solidaria, para generar alternativas de trabajo e ingresos que permitan cubrir sus necesidades diarias.

Se puede decir entonces que la economía de Lima Sur no es una economía exclusivamente de mercado, sino una economía donde también están presentes relaciones de reciprocidad y solidaridad, sin las cuales miles de personas y familias no podrían enfrentar la precariedad de su situación económica.

Las redes de economía social y solidaria, animadas por las iglesias de diverso credo confesional, las cooperativas, los bancos comunales, los emprendimientos llevados adelante por familias, son muestra de que existe otra economía en Lima Sur.

La situación es más compleja aún si tomamos en cuenta que estas redes de economía social y solidaria no están divorciadas de la diversidad cultural que caracteriza a las poblaciones de Lima Sur. El 49% del total de sus pobladores han migrado de algún lugar fuera de Lima, es decir, son portadores de tradiciones culturales de origen andino, amazónico o costeño. No es casual que el 11% aproximadamente del total de su población hable un idioma nativo, especialmente quechua. Igualmente, las poblaciones afro descendientes y asiáticas suman su aporte cultural que no se mantiene aislado o separado de las otras expresiones culturales; al contrario, las relaciones que se establecen son intensas, diversificadas y se retroalimentan constantemente y de manera cotidiana como parte de la vida de la ciudad.

Sin embargo, la diversidad no se agota con las poblaciones migrantes de origen andino, amazónico o costeño, afroperuano o asiático, también tiene que ver con las nuevas generaciones que poseen sus propios códigos, símbolos y rituales; las y los jóvenes, los niños y las niñas, representan más de la mitad de la población de Lima Sur.

Las culturas juveniles, las culturas de niños y niñas, que tienen entre otras expresiones al hip hop, al rock o al reggae; las nuevas sensibilidades más ligadas al mundo privado y la valoración del cuerpo; las relaciones intensas que establecen con las tecnologías de información y comunicación, constituyen en su conjunto expresiones culturales igualmente presentes y no necesariamente divorciadas de las tradiciones de los adultos, suman su aporte a la diversidad cultural existente en Lima Sur.⁴

Esta diversidad cultural muestra una manera diferente de sentir y vivir la ciudad que en gran medida y cada vez más reclama ser reconocida como parte de la producción de una manera

también distinta de asumir la ciudadanía. Una diversidad expresada en la música, la danza, la gastronomía y otras expresiones artísticas y culturales.⁵

Estas complejas relaciones sociales, económicas, culturales ¿fundamentan lo que podríamos denominar una realidad urbana “insurgente”? Asumimos lo “insurgente” como realidad que emerge de manera alternativa a la realidad hegemónica. No pretendemos caer en un optimismo ingenuo o una esperanza fundada solo en una ética de la convicción. La evidencia del carácter insurgente está en las relaciones sociales producidas para forjar alternativas a la situación de marginalización y pobreza que caracteriza a las poblaciones de Lima Sur. Tal vez ahí radique la discusión principal.

Los distritos de Lima Sur están ubicados entre los diez más pobres del área metropolitana. Poseen los indicadores de desarrollo humano más bajos: esperanza de vida de 75 años, un año y medio menos que el distrito de mayor esperanza de vida del área metropolitana; 96.5% de tasa de alfabetización, 3.2% menos que el distrito de mayor tasa de alfabetización; S/. 596.00 Nuevos Soles de ingreso familiar per cápita (175 dólares aproximadamente), S/. 67.48 Nuevos Soles menos que el distrito de mayor ingreso familiar per cápita (PNUD, 2006: 270).

Cabe preguntarse aquí si las poblaciones de Lima Sur buscan mecanismos de integración y movilidad social, y la respuesta es que sí. El problema radica en que el mercado capitalista y el proceso de globalización no logran integrar, a través de sus mecanismos de reproducción, a estas poblaciones.

¿Constituye Lima Sur, entonces, un espacio de integración subordinado a la lógica impuesta desde el proceso de globalización? No podemos negar que sus poblaciones buscan mecanismos de integración y movilidad social. Sin embargo,

4 Un ejemplo es el caso de los bailarines de *break dance* de la *movida hip hop* de Lima Sur. Es común encontrar entre los jóvenes de Barrio Chico en San Juan de Miraflores o Consulado Sur de Villa María del Triunfo bailarines de *break dance* que al mismo tiempo son practicantes de danzas andinas tradicionales como la *danza de tijeras* u otras propias de las regiones de origen de sus padres y madres.

5 No es arbitrario tratar de encontrar una referencia en la noción de “ciudadanía insurgente” propuesta por Holston (1998) o la reflexión de Isin (2002) sobre ciudadanía y otredad, dedicada al reconocimiento de *strangers*, *outsiders* y *aliens*.

el territorio de Lima Sur y sus poblaciones no forman parte de las prioridades del proceso de globalización.

Existe una tensión entre “insurgencia” e integración subordinada. No creemos que ésta pueda resolverse a corto plazo. Sin embargo, es conveniente resaltarla como parte de la indagación desenvuelta en el marco del proceso de globalización, transformación del espacio urbano y surgimiento de ciudades emergentes; una tesis para seguir investigando y debatiendo.

Bibliografía

- Arroyo, Roberto; Romero, Antonio (2008). “Lima Metropolitana y la globalización: plataforma de integración subordinada o espacio de autodeterminación en América Latina”, en: Córdova Montúfar, Marco (coord.). *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*, Ecuador: FLACSO Sede Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Chion, Miriam (2002). “Dimensión metropolitana de la globalización: Lima a fines del siglo XX”, en: Revista *EURE*, vol. XXVIII, n° 85, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Córdova, Marco (2008). “El sentido de lo urbano en América Latina”, en: Córdova Montúfar, Marco (coord.). *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*, Ecuador: FLACSO Sede Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Cotler, Julio (2006). *Estado, clases y nación*, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gudynas, Eduardo (2004). “Geografías fragmentadas: sitios globalizados, áreas relegadas”, en: *Revista del Sur*, n° 160, Uruguay: Red del Tercer Mundo.
- Holston, James (1998). “Spaces of insurgent citizenship”, en: Sandercock, L. (comp.). *Making the invisible visible: A multicultural planning history*, Berkeley: University of California Press.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (1996). *Perfil socio-demográfico de Lima Metropolitana*, Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Instituto Metropolitano de Planificación (2002). “Plan de Desarrollo Integral del área Lima Sur”. Perú: Instituto Metropolitano de Planificación, Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Isin, Engin F. (2002). *Being political: genealogies of citizenship*, University of Minnesota Press.
- Municipalidad Metropolitana de Lima (1992). “Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima - Callao 1990-2010”, Perú: Instituto Metropolitano de Planificación de la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006. Hacia una descentralización con ciudadanía*, Perú.
- Rostworowski de Diez Canseco, María (1978). *Señoríos indígenas de Lima y Canta*, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Sassen, Saskia (2006). “Hacia una proliferación de ensamblajes especializados de territorio, autoridad y derechos”, en: *Cuadernos del CENDES*, n° 62, Venezuela: Centro de Estudios del Desarrollo Universidad Central de Venezuela.
- Veiga, Danilo (2004). “Desigualdades sociales y fragmentación urbana: obstáculos para una ciudad democrática”, en: Torres Ribeiro, Ana Clara (comp.). *El rostro urbano de América Latina / O rosto urbano da América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.

Ciudad afuera, mercado al centro, vivienda adentro

*Jaime Erazo Espinoza*¹ (Ecuador)
*Oscar Raúl Ospina*² (Colombia)

Resumen

La fragmentación espacial urbana que caracteriza a las urbes desde el siglo XX estableció un nuevo orden espacial a través de modelos de suburbanización en conjuntos cerrados; de esta forma, la ciudad como espacio de libertad y sociabilidad quedó afuera. En este trabajo los autores analizan este aislamiento voluntario en el caso ecuatoriano, que sumado a problemas de inseguridad como consecuencia de la crisis económica dio lugar a un modelo de autoencierro que se expandió aceleradamente a las clases media y baja de la sociedad y se convirtió en un gran nicho para el mercado inmobiliario. Las conclusiones hacen referencia no solo a la privatización del espacio, también al desgaste de la ciudadanía, de la identidad y de la interacción social.

Introducción³

Son diversas las razones que provocan cambios de contenido en la composición de las ciudades y que dan lugar a nuevos protagonismos y a nuevos fines. Los cambios son integradores, cuando los hechos (procesos y consecuencias) socioeconómicos, culturales, urbanos, entre otros, son visibles en el marco global (efectos en red) y característico de cada urbe. Son históricos, cuando estos hechos se acaban y el fin de la ciudad, como entidad de algo, termina (Carrión, 2005)⁴ y a la vez, son recientes, cuando son acciones de ir hacia adelante y el inicio de la misma, empieza. Los cambios también son específicos, cuando los efectos de estos hechos, positivos o no, se internacionalizan.⁵

De esta manera los cambios que ocurren en una ciudad, en especial, en las de gran tamaño,

1 Arquitecto y diplomado en Gestión Logística por la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL). Máster en Desarrollo Local y Territorial y Máster (e) en Desarrollo de la Ciudad por FLACSO Ecuador. Investigador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador y de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos, OLACCHI. jerazo@flacso.org.ec

2 Politólogo por la Universidad Nacional de Colombia y Máster (e) en Desarrollo Local y Territorial por FLACSO Ecuador. Investigador independiente de temas urbanos y mercados inmobiliarios. orol476@gmail.com

3 Parte de esta introducción aparece en *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*, de Jaime Erazo (2009).

4 La ciudad pasó de ser una localidad cercana a fuentes de energía, sistemas de transporte y mercados a ser una que desarrolla tecnología y comunicaciones, que disminuye barreras sociales y naturales, que urbaniza la economía y que permite la llegada de la población, desde otras localidades.

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

nos invitan a (re)pensar y (re)valorizar todos sus aspectos. Las reformas estatales, la producción y el consumo, los procesos de descentralización, la migración transnacional, la gestión y liderazgo de los gobiernos locales, la segregación, etc. son solo algunos de los componentes que se deben considerar en este estudio, no solamente por los desarrollos que provocan –mayor funcionalidad, incremento del poder local, potenciación y multiplicación de las expresiones culturales, intensificación de las relaciones interurbanas, etc. (Carrión, 2005)–, sino también por los grandes grupos de población pobre, marginada, excluida e injustamente tratada que generan.

La ciudad también es una compleja intersección de procesos espaciales y sistémicos, donde habitan la visión, el liderazgo y las relaciones entre gobiernos de turno, así como ciudadanías organizadas, sectores terciarios y mercados inmobiliarios, que se mueven en estrechos vínculos y/o grandes rupturas para acceder y gestionar poder o más poder y/o conceptualizar/considerar cambios de contenido.

En la región hay ejemplos, a diferente nivel, de cómo los vínculos y rupturas de estas complejas intersecciones originan acciones o hechos causales en lo urbano, los cuales van deconstruyendo la ciudad. Estos hechos pueden ser clasificados como materiales, cuando amplifican las posibilidades de integración social positiva en la totalidad del espacio urbano;⁶ válidos, cuando son el resultado de la fuerza y firmeza con que se reclama su existencia y legalidad; sentidos, cuando no son materiales y se manifiestan como modos particulares de entender algo y aceptados, cuando son recibidos con voluntad y sin (o casi nula) oposición.

Un hecho causal, como es el fenómeno de la segregación, implica procesos (mecanismos sobre condiciones) que generan secciones o fragmentos de ciudad y formas de instrumentación

que le dan soporte. Su presencia (la de los hechos) en la ciudad, establece distancias, encuentros o el aumento/disminución de cualquiera de ellos. Finalmente, en todo hecho urbano, se pueden identificar tres aspectos: su origen, el cual le atribuye prioridad y nombre oficial o asignado; su contexto, como entorno de la índole donde se lo considera; y su calidad, por el valor, enlaces y sentido que le otorga.

Ciudad afuera: contexto urbano transformado

En el contexto latinoamericano de los años 40, las relaciones ciudadanas entre la modernización, la industrialización y el progresivo distanciamiento del Estado con los ahora llamados gobiernos locales marcaron la hoja de ruta y formaron los patrones socio espaciales de lo que sería la estructura urbana de aquel período.⁷ A partir de los 90, la literatura registra los amplios procesos que transformaron funcionalmente nuestras ciudades, cambios referidos principalmente al paisaje urbano y la conectividad (López y Rodríguez, 2004), causados por las olas de inmigración que, presas por las marcadas desigualdades regionales provocadas por el distanciamiento del Estado, llegaron especialmente atraídas por la primacía de las capitales. Su arribo acrecentó la demografía, sobrepobló y heterogenizó asentamientos, replegó a las clases medias y altas y formó cinturones marginales en cuyo interior se forjaron algunas de las más exitosas estrategias colectivas de sobrevivencia, acceso y gestión de suelo urbano de calidad y vivienda adecuada. Si bien no todos los patrones estructurales se vieron afectados por estos procesos, algunos sí llegaron a sobreformarse (Caldeira, 2000; Pradilla, 1998; Díaz, 1998; De Mattos, 2002; y Portes y Roberts, 2004, citados por Plöger, 2006).⁸

6 Ver Declaración de Buenos Aires. VIII Reunión del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Urbano de CLACSO.

7 Entre otros, estos patrones fueron: contrastes centro-periferia, zonificación de la riqueza, cinturones de clase media y consolidación de centros históricos (Plöger, 2006).

8 En Quito la transformación de los patrones ofertantes de vivienda caracterizó a la urbe de dos formas: concentrándola en departamentos del casco citadino e introduciéndola, junto con terrenos de urbanizaciones, en los valles aledaños y el sur de la ciudad.

Esta sobreformación fue calificada, a menudo, como fragmentación urbana o diferenciación funcional y es la que, a finales del siglo XX, caracterizó a las urbes y generó áreas vigiladas, residenciales o no, como un nuevo orden espacial, cuyo desarrollo se vio proliferado por los procesos y modelos de suburbanización fomentados por el repliegue –antes mencionado– de los grupos con mayores ingresos.⁹ Desde entonces, la ciudad concebida como el espacio de la libertad empezó a diluirse; sus habitantes, confrontados con múltiples inseguridades, se adaptaron a las constantes crisis y al caos diario.¹⁰ Así, después de pasar por murallas, blindajes, muros, fragmentos, fortificaciones y cárceles, esta ciudad, que dilata algunas fronteras y se dispersa por el territorio, está afuera y aún no tiene nombre (Vadillo, 2008; Zúñiga, 2007).

Afuera, la ciudad se expande con contrastadas densidades y lo hace sin brújula, sin estrategia esencial, pues lo que marcan las directrices son los intereses y actuaciones de su mercado inmobiliario privado, su irregularidad y sus relaciones altamente politizadas. Mientras tanto, su población replegada y marginada continúa, de forma acelerada, con flexibles instrumentos de planificación y sin considerar la localización dominante (Bors-

dorf, 2003), sino la que supla necesidades.¹¹ ocupando difusamente el suelo suburbano disponible, los radios de influencia, los espacios centrales y cualquier parte para construir los tipos de proyectos del orden espacial vigente (Troitiño, 2002; Capel, 2003; Monclús, 2003, citados por López y Rodríguez, 2004). Dos de estos son los conjuntos cerrados, producto del “urbanismo de las afinidades” (Svampa, 2001) y de los Grandes Proyectos Urbanos (GPU).¹² Afuera, también la ciudad simplifica y aglutina los significados y trayectorias del “proyecto urbano” y da los apoyos normativos necesarios para justificar las globalizadas vías de beneficio que caracterizan al capitalismo actual (Boltanski y Chiapello, 2002, citados por López y Rodríguez, 2004).

Sobre conjuntos cerrados y temáticas afines¹³ existen numerosas publicaciones en América Latina;¹⁴ sin embargo, este tipo de proyectos fueron, en su origen, mayormente estudiados por Blakely y Snyder en 1997, en el contexto norteamericano. Siguiendo la matriz del norte, los conjuntos, signos urbanos característicos de las últimas décadas del siglo pasado y los primeros años del presente, se multiplicaron en el Sur¹⁵ y generalizaron a nivel mundial. Este fenómeno urbano/metropolitano, abordado con el predominio de enfoques

9 En general, se pueden explicar dos modelos de suburbanización: el anglosajón, donde se presenta un continuo campo-ciudad y el mediterráneo, donde existe un corte entre la ciudad y los suburbios (...) Estos modelos han experimentado evoluciones, por ello se señalan tres tipos morfológicos: periurbanización, difusión reticular y superposición de ambos estilos (Zúñiga, 2007).

10 El “estrés espacial” es la señal que muestran los habitantes, cuyos espacios son percibidos como llenos de conflictos o cuya delimitación frente a otras zonas no está claramente definida (Plöger, 2006).

11 En especial aquella que facilite el desplazamiento hacia las centralidades de la ciudad y aquella que evite vulnerabilidades; es decir, la cercana a vías rápidas de circulación (con vehículos privados) e imaginada como segura (Roitman, S. 2003; López y Rodríguez, 2004).

12 Aparecen en el último cuarto del siglo XX. Generan espacios excluidos y excluyentes de la realidad urbana donde se insertan. Se destacan por sus barreras físicas y simbólicas. Tienen diferentes vocaciones: ocio, comercio, residencia, trabajo, etc.

13 El término “enclave residencial” proviene de Suttles (1972). La palabra “enclave” indica que se trata de un área que aspira a una cierta autonomía espacial a través de posicionarse como una unidad claramente definida hacia el exterior. A ello se añade el rol activo de los habitantes en el proceso de apropiación del espacio (Plöger, 2006: 159).

14 Para Caracas: Bolívar, García y Villá; para Bogotá: Dureau, Lulle, Maldonado y Rincón; para Quito: Carrión; para Lima: Plöger; para Santiago de Chile: Bähr, Cáceres, Hidalgo, Meyer y Sabatini; para Buenos Aires: Janoschka, Roitman y Svampa; para Sao Paulo y Río de Janeiro: Caldeira; para México D.F.: Guerrien; y para San Salvador: Baires, entre otros.

15 A fines de 1960 en México (periferias y oeste de la capital federal) (Guerrien, 2004); en los años 80 y 90 en Perú (una de las formas precursoras en este país es la quinta, apareció en el siglo XIX) (citado por Plögler, 2006) y en los años 90 en El Salvador (Baires, 2003) y en Ecuador, entre otros.

relacionales y multidisciplinarios (Girola, 2005), contiene otros de vocación recurrente y cultural: el encerramiento y la diferenciación social (Giglia, 2003). Ambos habitan –junto a la voluntad, expectativas y temores de sus residentes– en espacios claramente definidos y caracterizados por la ubicación y dimensión, por el número de unidades, por la restricción de ingreso, por la dotación de servicios comunitarios y por la organización interna (Janoschka y Glasze, 2003).

El conjunto cerrado cambió patrones: el de uso de suelo, por el sentido de control y apropiación espacial (incluido el paisaje, la privatización del espacio público y la nostalgia de barrio) (Pérgolis y Moreno, 1998); el de procesos políticos, por la crisis del Estado (incluidas las funciones, hoy desregularizadas y antes consideradas tradicionalmente públicas, como es el caso de la seguridad¹⁶) (Zúñiga, 2007); el socioeconómico, por negar la proximidad de grupos opuestos (incluida la mixofobia y la simulación) y por afirmar el consumo, la exclusividad y la cercanía de iguales o el “entre sí”¹⁷ (en ciertas dimensiones, pues no todo es homogéneo) (Roitman, 2003; Borja, 2003).

En las afueras de la ciudad se vive el desarrollo de los cambios que produjeron, todos ellos, procesos de segregación y cada uno con consecuencias en particular. Así, la apropiación produjo contrastes evidentes y “permanencias” (Harvey, 1996); la crisis estatal, discusión sobre construcción y aplicación de democracia en la ciudad y más violencia real (Álvarez, 2008); la negación de opuestos, restricción drástica de experiencias sociales (López y Rodríguez, 2005) y soberanías con identidades propias y

excluyentes (Carrión, 2009); y la afirmación económica, desigualdad y polarización.

Por lo tanto, afuera de los conjuntos, la ciudad y sus relaciones altamente politizadas (territorio-función, sociedad-inscripción-espacio, práctica-simbólica, etc.) tienen un rasgo que preocupa a los gobiernos: la segregación. Los sectores desfavorecidos en zonas de hábitat popular, los pobres urbanos emergentes y la irregularidad de la ciudad son una parte del fenómeno; la otra son los sectores acomodados, quienes encuentran en los patrones del mercado inmobiliario privado su propio aislamiento¹⁸ (Girola, 2005).

Mercado al centro: el gran disfraz

El aislamiento voluntario de los sectores acomodados fue uno de los puntos de partida para la alta rentabilidad que hasta hoy declaran las inmobiliarias, quienes, sin abandonar la fuente de sus ingresos, incorporaron novedades al mercado formal.

Tanto los permisos de construcción como los valores agregados brutos por su participación en el total nacional, son un reflejo de este hecho próspero para el mercado formal. Por ejemplo, en el período 2000-2007, el promedio de permisos concedidos para la construcción fue de 25.317 (Ospina y Erazo, 2009) y las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler como la industria de la construcción pasaron respectivamente del 27,3% en el 2001, al 28,3% en el 2007; y del 26,75% al 26,8%, en el período similar (Web BCE, 2008). Veamos la siguiente tabla:

16 Los estudios en varios países dan cuenta de cómo la (in)seguridad y sus percepciones, el miedo y aumento creciente de la criminalidad y la violencia global, así como la transnacionalización de políticas en su contra, han promovido la construcción de conjuntos cerrados. Casos interesantes encontramos en El Salvador, post-conflicto armado (Baires, 2003) y en Perú, post-terrorismo (Plögl, 2006).

17 El “entre sí” hace referencia a la homogeneidad, lo común, la unión, lo íntimo entre iguales; se construye por afiliación y tiene como referentes valores, códigos, normas, lugares, territorio y organizaciones, entre otros elementos (Chevalier y Carballo, 2005).

18 Mayores referencias en Rodríguez y Arriaga, 2004; Sabatini, Cáceres y Cerdá, 2001; y Katzman, 2001 (Segura, 2006).

Valor agregado bruto provincial de la industria de la construcción y de las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (2001-2007) (en miles de dólares)

Pichincha	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Industria de la construcción/% del total nacional	360.917 26,75%	477.513 29,5%	464.237 28,9%	446.748 26,7%	476.739 26,5%	498.729 26,8%	499.201 26,8%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler/% del total nacional	292.037 27,3%	329.380 28,2%	338.781 28,1%	366.456 28,2%	392.725 28,3%	392.725 28,3%	392.725 28,3%

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Ecuador (BCE).

La permanente necesidad de oferta de las inmobiliarias encontró en el miedo ciudadano ante la inseguridad de las ciudades un nuevo “nicho” que se convirtió en el motor para crear nuevos espacios que demanden mayores retos de calidad en infraestructura. En el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) la percepción (preocupación) de la ciudadanía, medida en conversaciones sobre la criminalidad, guarda relación directa y proporcional con la victimización;¹⁹ Los Chillos, el Norte y Quitumbe son las zonas donde más se percibe el tema, pero también las más altamente afectadas por la criminalidad (CIMACYT, 2008). A pesar de la relación, los porcentajes son totalmente distintos. En Los Chillos, donde la oferta de vivienda total disponible, hasta diciembre del 2008, fue de 1.929 unidades (Cuesta, 2009), la percepción es de 76,3% y el Índice de Victimización a Hogares (IVH) de 30,6%, es decir, una relación 2,5 veces mayor (CIMACYT, 2008).

El mercado aprovechó la situación –por un lado, la percepción de inseguridad y, por otro, la auto segregación– para promover los tipos del orden espacial vigente, en especial, los conjuntos cerrados.²⁰ Así, en el sector norte de la ciudad el producto “departamento” es abrumadoramente mayor (82%) frente al de “casas” (18%), mientras que en el sur, esa relación es bastante más homogénea, pues hasta diciembre del 2008 se registraron 28 proyectos de casas (47%) frente a los 31 departamentos (52,5%) (Cuesta, 2009). En el año 2006, el número total de edificaciones en el DMQ –casas y edificios con departamentos, almacenes, oficinas, *mezzanines* o bodegas– fue de 233.243 unidades, de las cuales, 14.296 estuvieron en régimen de propiedad horizontal (Municipio de Quito, 2006, entrevista personal). Dos revistas inmobiliarias de la capital, *El Portal e Inmobilia*, en sus ediciones de enero y febrero, anunciaron la seguridad²¹ en 40 de 58 nuevos proyectos y en 37 de 69 respectivamente.

Percepción de la criminalidad, victimización a hogares y vivienda total disponible en el Distrito Metropolitano de Quito (2008)

Zona metropolitana	Centro	Norte	Eloy Alfaro	Quitumbe	Calderón	Cumbayá/Tumbaco	Los Chillos	La Delicia	Pomasquí	Total
Percepción de la criminalidad (porcentaje)	44,70%	62,80%	41,60%	60,20%	11,90%	23,3	76,30%	33,10%	N/A	46,70%
Victimización a hogares (porcentaje)	26,20%	31,90%	22,60%	21,50%	24,10%	14,50%	30,60%	25,70%	N/A	25,60%
Relación percepción/victimización	1,7	1,96	1,84	2,8	0,5	1,6	2,5	1,28	N/A	1,82
Vivienda total disponible (unidades)	41	5044	2442	1408	533	1929	N/A	771	12168	

Fuente: Elaboración propia con datos de CIMACYT y de la revista *Inmobilia*.

19 En el total del DMQ, el 47% de las personas investigadas hablan de delincuencia y seguridad (CIMACYT, 2008).

20 La renovación constante y la superficialidad en las diferencias entre las viviendas y sus contextos ofrecidos garantizan ganancias económicas (López y Rodríguez, 2004).

21 Con lemas recurrentes como “vigilancia permanente”, “guardianía 24 horas”, “sistemas electrónicos de seguridad”, “seguridad por vídeo”, “seguridad computarizada para el ingreso, estacionamiento o conjunto”, “sistema de seguridad con circuito cerrado y vídeo”, entre otros.

**Oferta de seguridad en nuevos proyectos
Distrito Metropolitano de Quito (enero/febrero 2009)**

Fuentes/ Sectores	Norte	Centro	Sur	Valles	TOTAL
El Portal (enero/febrero)	22 de 33	0 de 0	1 de 1	17 de 24	40 de 58
Inmobilia (febrero)	21 de 47	0 de 0	1 de 1	15 de 21	37 de 69

Fuente: Elaboración propia en base a información de las revistas *El Portal* e *Inmobilia*.

La oferta de conjuntos habitacionales con “seguridad” se convirtió en una justificación de lo que hoy es una de las mayores preocupaciones ciudadanas: la inseguridad. Efectivamente una preocupación mayor pero no la más alta ni la única, pues la falta de empleo compromete el 32% de las opiniones ciudadanas y la pobreza/corrupción supera el porcentaje delincencial (ver gráfico siguiente). Sin embargo, la suma de “problemas ligados a la seguridad” (drogadicción, violencia en hogares, prostitución y en parte la falta de credibilidad en las instituciones) supera con facilidad al desempleo como problema principal (CIMACYT, 2008). Esta asociación, por tanto, instrumenta un alto porcentaje de ventas utilizando el problema de la seguridad ciudadana.

Coyunturalmente, las inmobiliarias también contaron con favorables dinámicas económicas que robustecieron los sectores medios y medio-altos de la población, alcanzando así mayor capacidad de compra y viviendas de mayor valor. Lo manifestado por estos sectores se puede observar en el alto valor del precio promedio absoluto de

las unidades de vivienda y en el precio promedio por metro cuadrado para vivienda en la ciudad de Quito. Para el primer caso, los precios del producto tipo “departamento” son más altos de los que se registran para el producto “casa”; en el sector norte superan los US\$ 100.000 (Cuesta, 2009). Para el segundo caso, los valles de Cumabayá y Tumbaco registran los valores más caros, por encima de los US\$ 940 el metro cuadrado, llegando incluso a duplicar el precio del metro cuadrado de la vivienda unifamiliar; de cerca le sigue el sector sur, cuyo precio promedio ha superado la barrera de los US\$ 900 por metro cuadrado (Cuesta, 2009).

Similar al aislamiento voluntario, la dolarización –con sus atributos– fue el inicio del crecimiento para algunos sectores de la economía ecuatoriana; sus positivas experiencias ya superaron una década. El sector de la construcción, dentro del cual se cuentan infraestructuras (incluidas las sanitarias y municipales), viviendas, edificaciones comerciales y pequeñas construcciones periféricas, fue el que experimentó un mayor crecimiento en los primeros años de la dolarización (2000-2002) (Salgado, 2002) y el que tempranamente se recuperó, pasando primero, en su PIB Real por Actividad Económica, de 952 millones de dólares en 1999 a 1.127 millones en el 2000; segundo, en su Tasa de Crecimiento del PIB, de -24,9% a 18,3% en igual período y tercero, en su participación del PIB del sector en el PIB total, de 6,1 a 7,1% entre 1999-2000 (Web BCE, 2008). A partir de allí y hasta el día de hoy, los tres indicadores muestran un comportamiento fluctuante pero

Seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito (2008)

Corrupción	16%
Delincuencia	20.60%
Drogadicción	4%
Prostitución	2.30%
Violencia en los hogares	1.70%
Cobertura y atención de salud	1.70%
Calidad de la educación estatal	2.90%
Pobreza	11.40%
Problemas ligados a la seguridad	36%
Corrupción y pobreza	27.40%

Fuente: Elaboración propia con datos del CIMACYT.

estable, incluidas las tendencias a la baja después del año 2002.

Las causas que permitieron la robustez de los sectores medios, y como tal, la compra de viviendas por ellos observada fueron, entre otras, tres: (i) la desconfianza, originada por la quiebra y posterior descongelamiento de recursos del sector financiero, (ii) el retorno de recursos del exterior, pues en el período 2000-2002, las tasas de interés internacionales no constituían un atractivo para mantenerlas fuera, en cambio, adquirir un inmueble representaba una tasa global de ganancia cercana al 14% por año, sin considerar su plusvalía ubicada entre el 6 y 7% (Delgado *et al.*, 2000) y (iii) las remesas, dado que una fracción significativa de los montos se invirtió en la compra de vivienda, con lo cual las inversiones pasaron de 1.084 millones de dólares en 1999 a 3.087 millones en el 2007 (Web BCE, 2008), un aumento progresivo de gran interés hoy para las inmobiliarias. En general, entre el 2002-2007, la cartera de vivienda pasó de US\$ 392,5 a 1.355,5 millones de dólares, es decir, se incrementó 3,45 veces (Ospina y Erazo, 2009).

De esto modo, frente a un nuevo grupo demandante calificado (compradores potenciales con miedo a los sectores medios y medios-altos, parejas recién casadas, jóvenes profesionales solteros, parejas de ancianos sin hijos, entre otros) y de los discursos ofertantes (estimuladores de prácticas sociales, como los imaginarios) surgieron variantes mejoradas de conjuntos (edificios de mediana altura, conjuntos de clase media o subvencionados por el Estado, etc.) como nuevas estructuras pioneras de la racionalización y consumo excesivo de suelo (Vadillo, 2008; Guerrien, 2004) con escasa, nula o particular regulación oficial (López y Rodríguez, 2004); consideradas transmisoras disfrazadas de seguridad.

Vivienda adentro: idas y vueltas de una tendencia de segregación

Sin regulación oficial y sabiendo que el surgimiento de conjuntos cerrados—como dijo Samuel Jaramillo (1999)—ajusta las tendencias de segregación de las clases medias y altas (hoy, todos los estratos) al contexto urbano transformado, las administraciones municipales en la mayoría de países de la región, incluido el Ecuador, dictan “para esto” y por caso, ordenanzas, normativas y/o permisos para restringir el tráfico vehicular y de personas. Estos instrumentos, parcializados y negativos, además de su contrariado origen administrativo, son utilizados, en gran medida, por el mercado inmobiliario para aislar a sectores acomodados y, en menor medida, por sectores desfavorecidos para aislarse del mercado. Al final, la vivienda segregada (globalizada y transnacionalizada) va y viene, desde y hacia componentes preocupantes para las sociedades y gobiernos, y constitutivos para la ciudad, siendo todos ellos los espaciales²² (control-apropiación/contraste-permanencia), los sistémicos²³ (crisis/democracia, negación-afirmación/restricción-exclusión) y los individuales²⁴ (transversales) (ver también Zúñiga, 2007).

De ida, control-apropiación; de vuelta, contraste-permanencia

Tanto la captación —sin equidad por parte del mercado inmobiliario— de grandes extensiones de suelo urbano de calidad como la demanda potencial y calificada de conjuntos cerrados van de la mano con el aumento de densidades y heterogeneidades. Ante la inseguridad, estos conjuntos irrumpen en estructuras que rompen con las tramas continuas —a veces tradicionales— de la ciudad construida²⁵ y modifican/estandarizan el paisaje urbano. Su incursión,

22 Aquellos que dependen de los fenómenos de urbanización y modernización de la ciudad, por ejemplo, de la desarticulación del conjunto urbano hacia nuevos órdenes territoriales.

23 Aquellos que dependen del contexto político y socioeconómico.

24 Aquellos que dependen de decisiones y voluntades personales, por ejemplo, de las prácticas auto-segregacionistas en diferentes urbes de países en desarrollo y desarrollados, con escalas y localizaciones diversas; emigraciones temporales; etc.

25 Ruptura que puede llegar a la autonomía total.

ilegal pero tolerada, condiciona la integración urbana (o la desintegra porque no la acepta, no la tolera) y privatiza aquel espacio multifuncional de socialización y recreación: el espacio público. Así, parques y calles, considerados como oportunidades cercanas para el libre encuentro con otros, son, dentro del encierro, vacíos con tiempos muertos entre lugares y actividades (Zúñiga 2007; López y Rodríguez, 2004).

Que los encerrados se apropien de lo público evidencia un permanente y progresivo desgaste de ciudadanía, identidad e interacción; que los de afuera lo reclamen, evidencia su derecho al libre acceso y la belleza; que los encerrados lo controlen, torna irreversible su concepción e imaginario; que los de afuera no lo hagan, conserva la nostalgia por el barrio y sus peatones.

De ida, crisis estatal; de vuelta, debate sobre democracia

El 25,6% (IVH total) de hogares quiteños fueron víctimas de delitos²⁶ en el transcurso del año 2008. Este porcentaje, junto al 46,7% (total) de percepción de inseguridad, al 18% del Índice de Victimización a Personas, IVP (CIMACYT, 2008) y junto a la difusión de su aumento en comparación con años pasados, son motivos para la construcción de una “atmósfera de inseguridad” (tensión en todos los niveles), según García y Villá (2001) y de una estrategia de “segurización” (sectores acomodados) (Guerrien, 2004) –como ya habíamos mencionado– en dirección al encierro y a la diferenciación social,²⁷ efecto que de retorno trae amplificada la percepción de la amenaza. Por otro lado, la distribución desigual y la deficiente atención de seguridad y protección por parte del Esta-

do, fortalecen aún más las cifras del temor en los ciudadanos; así, el valle de Tumbaco (clase media-alta y alta) tuvo un IVH de 14,5%, muy por debajo del promedio distrital; el norte (clase media y media-alta), 31,9%, muy por encima del promedio, y el centro (clase media-baja y media), 26,2%, similar al IVH total (CIMACYT, 2008). Sin control oficial para el encierro de pocos y sin una dotación calificada de servicios –como seguridad– para beneficio de muchos, el Estado, como administrador público, aparece en permanente crisis de ausencia/ineficiencia/incapacidad y en ocasiones, de informalidad.

Esta crisis estatal produce divergencias en la propia gobernanza del territorio, evidenciadas en dos extremos. En un extremo la desconfianza institucional (Baires, 2003), solo el 29,6% de ciudadanos confían en la Policía Nacional y el 24,5% en la Policía Metropolitana; en el otro extremo, la absoluta confianza comunal que recurre a la formación de organizaciones, del total de hogares que se encuentran en barrios organizados, al menos el 60% tiene brigadas barriales de seguridad (CIMACYT, 2008): 37,5% en el valle de Tumbaco, 38% en el norte y 44,8% en el centro.²⁸ Las consecuencias de ambos extremos, es decir, la privatización de servicios de seguridad (vigilantes) e implementación de medidas de prevención (alarmas, cerraduras, cercas altas, rejas, perros, etc.) no contribuyen a una mayor seguridad. Estas mismas consecuencias parten del accionar de las asociaciones, en mayor medida, de residentes de conjuntos cerrados que disponen de gran capacidad económica para equilibrar el déficit (Plöger, 2006) y, en menor medida, de residentes fuera de las mismas, quienes con vehemencia defienden su

26 El porcentaje descrito es el Índice de Victimización a Hogares (IVH), el cual incluye al menos uno de los siguientes delitos: robo a viviendas o robo de vehículos o accesorios (CIMACYT, 2008). El informe del estudio no muestra el porcentaje desagregado para robo de viviendas.

27 En Cali, la seguridad es el motivo principal para vivir en Espacios Residenciales Multifamiliares (ERM) (Maldonado y Rincón, 2007).

28 “La organización comunitaria en brigadas de seguridad suplanta la vigilancia de la policía o cuerpos especializados. Si bien esto puede ayudar, tiene también la arista del peligro que constituye la vigilancia, juzgamiento y sanción de la población sin la ley ni el Estado de por medio (linchamientos). Debe conducirse a la organización comunitaria encabezada por órganos de la policía, para que medie la ley, y no la acumulación del inconsciente colectivo contra el delito” (CIMACYT, 2008).

seguridad social y física. En los conjuntos habitacionales, la organización interna impulsa la creación y conservación de pequeños gobiernos con potestad para controlar y regular la vida cotidiana dentro de sus límites.²⁹ Ello no significa más participación. De hecho, no es la libertad de los residentes la que decide, sino su régimen de propiedad. Por tanto, adentro de los encierros el debate sobre procesos políticos y democracia –ciudadanía y pluralismo– puede estar muy lejos.

De ida, negación-afirmación; de vuelta, restricción-exclusión

Vivir adentro (en conjuntos cerrados) no expresa la búsqueda de seguridad sino de prestigio social en el marco de un entorno económico homogéneo (original o simulado). Esto no se traduce necesariamente en exclusión (en sentido estricto); sin embargo, las implicancias de una socialización entre iguales pueden ser trabas simbólicas suficientemente violentas como para reforzar procesos de segregación (Vadillo, 2008) –como negar a “los otros” a veces incluso evitando su acceso– e impedir la instauración de un clima social de confianza, incluso entre sus participantes. El entre iguales o “entre sí” de Chevalier y Carballo (2005) es, en este entorno económico, autoprotección (nivel individual) y control disciplinario de las relaciones sociales/intercambios (nivel colectivo) (López y Rodríguez, 2004); su continua dinámica puede marcar la identidad restrictiva y excluyente del conjunto, haciendo que sus residentes carezcan de contacto con los residentes aledaños (Roitman, 2004). Estos cambios en las prácticas sociales, producto del encierro y la distancia social, le restan esencia a la ciudad. Lo que debería ocurrir con los habitantes urbanos es justamente lo contrario: cambiar para aprender del entorno, cambiar para sumar vecinos, cambiar para liberar.

Vivienda adentro: carácter, matriz del modelo y símiles

El carácter de los conjuntos y, por lo tanto, el de vivienda segregada, es dado por sus componentes constitutivos, es decir, por marcas espaciales, caracterizadas por el uso y ocupación del suelo urbano y por señales sistémicas, caracterizadas, a su vez, por procesos políticos y dinámicas socioeconómicas coyunturales y/o estructurales. Decidir el encierro tiene múltiples motivaciones, algunas más someras y sensatas, como apoderarse del espacio o conservar/ganar prestigio, y otras más disfrazadas y alarmantes, como la exposición de la población a las inseguridades (discurso local predominante). Además de esto, los individuos basan su decisión en la (auto)protección y control territorial (Plöger, 2006), lo cual, dentro de un conjunto, adquiere, para su tercer componente, el individual, carácter de colectivo organizado (asociación). Esta necesidad de cohesión también se imprime en los barrios aledaños a los conjuntos habitacionales y, tal como habíamos indicado, pareciera que una parte de los segregados (los sectores desfavorecidos) dispusiera de un porcentaje significativo de organización barrial.

Los medios disponibles (sistémicos) permiten a las asociaciones implementar medidas de diferente modo pero con una sola dirección: la apropiación. Los modos de apropiación son materiales, se reconocen en el acceso, en el desarrollo tecnológico, en el personal de vigilancia y en los anuncios; su tratamiento señala la solvencia y relaciones de cada organización.

En la definición del carácter de los conjuntos cerrados, además de la impronta de las asociaciones de residentes internas y externas, el Estado y el mercado inmobiliario privado aportan con otros actores.

29 Una de las paradojas de los barrios cerrados, según Lang y Danielsen (1997), es que ellos promueven no solo la desregulación por parte del Estado, sino que impulsan la hiper-regulación dentro de los límites del barrio.

Modos de apropiación espacial

Asociaciones/modos materiales	Accesos	Desarrollo tecnológico	Personal de vigilancia	Anuncios
Asociación de residentes interna	Complejos, con varios niveles de control físico evidente.	Alto: desde lectores biométricos hasta monitoreo por internet.	Contratación de servicios privados con empresas certificadas.	Explícitos en función de la alta tecnología utilizada.
Asociación de residentes externa	Simples y generalmente con un solo control físico evidente.	Medio/bajo: alarmas y sistemas electrónicos.	Servicio informal asociado a costos futuros.	Simbólicos: letreros de advertencia, actitudes colectivas, señales de apropiación, etc.

Fuente: Elaboración propia.

Actores involucrados en el carácter y apropiación organizativa de conjuntos cerrados

Matriz del modelo

Existen tantos tipos de enclave como tipos de encierro y de mercado inmobiliario. Con la definición de Suttles en 1972, se marcó el inicio de un modelo, el cual se ha modificado con el paso del tiempo y diversificado en torno a su ubicación³⁰ (relaciones espaciales, radios de influencia, nuevos centros, etc.); dimensión (área de terreno, porcentaje de ocupación de suelo urbano, cantidad de metros cuadrados, etc.); número de unidades (al menos dos y de buena calidad constructiva); restricción de ingreso (separación física, niveles de control evidentes, etc.); dotación de servicios comunitarios (seguridad e infraestructura) y organización interna (carácter). Estos factores dinamizan los cambios y dificultan la descripción de una sola tipología. Por tanto, la matriz que presentamos a continuación, recoge los aportes más significativos.

Símiles³¹

Son partes de ciudad, habitadas por sectores económicos medios, medio-bajos y bajos, que

sin tener origen en el encierro adoptaron el carácter y modelo de conjunto cerrado. Son también el resultado de la confrontación entre asociaciones de vecinos (externas al inicio, internas después) y problemas urbanos (delincuencia, generalmente). Se ubican, al igual que los conjuntos habitacionales, en cualquier parte, pero a diferencia de ellos, su control para el acceso es más dramático: clausuran el espacio, en especial las calles, con diversas barreras físicas y por lo general sin autorización; contratan vigilancia privada sin certificación y con un altísimo nivel de informalidad, y violentan el derecho fundamental de la libertad tanto para el acceso a lo público como para la movilidad. En algunos casos, por ejemplo en México, la clausura hacia el exterior se la lleva también hacia el interior, como consecuencia, los terrenos individuales se cierran unos con respecto a otros (Guerrien, 2004).

La vivienda adentro se cierra al conjunto; su forma y elementos de composición se transforman: puertas y ventanas se refuerzan. Su forma estética contiene protecciones de hierro forjado, muros altos y coronados por trozos de vidrio y cercas eléctricas a su alrededor. La vivienda adentro deja afuera todo lo que se considera peligroso; sus habitantes están protegidos, pero no son responsables de la seguridad de la sociedad como un todo (Low, 2003).

30 Este factor de cambio va acompañado de un conjunto de relaciones socio-espaciales, económico-espaciales y medio ambientales, las que sumadas, caracterizan a ciertas concentraciones territoriales.

31 También llamadas "zonas de seguridad" (Guerrien, 2004); *security zone communities* (Blakely y Snyder, 1997); o condominios *ex post* (Plöger, 2006).

	Ciudad afuera	Mercado al centro	Vivienda adentro
Sociedad civil	<p>Carácter espacial Carácter sistémico</p> <p>Asociación de residentes externa</p> <p>Su actuación se encuentra limitada frente a los intereses socioeconómicos y/o políticos de las inmobiliarias y las acciones de los miembros de las asociaciones de residentes de conjuntos cerrados (Roitman, 2008).</p> <p>Entrán en funcionamiento solo si las medidas de prevención físicas adoptadas por las asociaciones de conjuntos cerrados generan algún tipo de perjuicio espacial (Roitman, 2008)</p> <p>Comités de seguridad 14,3%; brigadas barriales, 18,3%; ambos, 5,1%, otros, 09% (CIMACYT, 2008)</p> <p>Proveer protección y seguridad vecinal</p> <p>Apropiarse del entorno residencial</p>	<p>Asociaciones de profesionales</p> <p>En general están a favor del crecimiento de conjuntos cerrados, pues son una valiosa fuente laboral (Roitman, 2008)</p>	<p>Carácter espacial Carácter sistémico</p> <p>Asociación de residentes interna*</p> <p>Implementar la directiva</p> <p>Establecer el reglamento de convivencia y edificación</p> <p>Sancionar el incumplimiento del reglamento</p> <p>Proveer servicios de seguridad privada</p> <p>Cuidar el valor de la propiedad (Blakely y Snyder, 1997)</p> <p>Establecer el reglamento de ingreso al conjunto (Landman, 2000)</p> <p>Poseer el dominio del entorno, calles y parques</p> <p>Pueden exigir ciertos beneficios (Roitman, 2008), incluso pueden oponerse al pago de impuestos o exigir que sus impuestos les sean devueltos al no recibirlos. Son una poderosa fuerza de lo bbying (Landman, 2000)</p> <p>Se pueden distinguir tres tipos: condominio, asociación civil- cooperativa y sociedad anónima (Janoschka y Glasze, 2008).</p>
	<p>Funciones de apropiación</p> <p>Funciones de gobierno/nexo/organización</p>		<p>Funciones de apropiación</p> <p>Funciones de gobierno/nexo/organización</p>
Mercado al centro	<p>Compañía de seguridad privada (vigilantes)</p> <p>En Ecuador: "El número de vigilantes registrados oficialmente en el año 2005 fue de 40.368, el cual supera considerablemente a los 36.907 policías nacionales existentes en ese mismo año (...)"</p>		
Estado	<p>Policía Nacional, 31,8%. Policía Metropolitana, 26,5%. Policía Comunitaria, 34%. Policía de tránsito, 20%. Militares, 40,3%. Bomberos, 42,4%. Unidades especiales GOE/GIR, 56,3%. Central de llamadas 911, 42,4%**</p> <p>El Estado tiene un rol pasivo, transfiere responsabilidades a los gobiernos locales, los que no cuentan en la mayoría de los casos con claras directrices sobre el crecimiento de sus ciudades o, cuando éstas existen no siempre exigen su cumplimiento (Roitman, 2008).</p>		

* Calificadas incluso como gobierno privados (Mackenzie, 1994) y semi-privados (Kennedy, 1995).

** Confianza en las instituciones de seguridad (CIMACYT, 2008).

Matriz del modelo

1	1.1 Conjuntos horizontales (viviendas unifamiliares)	no importa lo dominante sino que supla necesidades	De dos a más de cien	Estilo estandarizado	por muros, puertas y rejas/acceso estricto	UC	Funciones de apropiación, gobierno, nexo y organizaciones
	1.2 Conjuntos verticales (edificios en altura)		De dos a varios pisos				
GPU residenciales:		Suburbana	Depende del sector económico		AP	Seguridad privada certificada	Funciones de apropiación, gobierno, nexo y organizaciones
2	2.1 <i>Countries</i> (Roitman, 2003), también llamados "enclaves club" o clubes de campo/playa (Plöger, 2006)	Fuera del área metropolitana/topográficamente atractiva (Plöger, 2006)	Diversa	Vivienda secundaria	Membresía y altos abonos mensuales		
	2.2 <i>Resort</i> (Borsdorf e Hidalgo, 2003)						
Otros:		Variable	Diversa		Variable		
3	3.1 Chacras: mayor contacto con la naturaleza (Roitman, 2003)	Fuera del área metropolitana	Amplias para realizar pequeños cultivos (Roitman, 2003)		Controlado	AP	
	3.2 Loteo de parcelas de agrado (Borsdorf e Hidalgo, 2003)	Suburbana	Unión de predios/edificación libre			UC	

* También llamados "enclaves fortificados" (Caldeira, 2000); o *gated communities* (Blakely y Snyder, 1997). El regimen de tenencia es generalmente de copropiedad para el caso de vivienda unifamiliares y de propiedad horizontal en el caso de edificios en altura.

AP: infraestructuras para abastecimiento propio. UC: infraestructuras para uso colectivo.

Fuente: Elaboración propia con datos de las fuentes citadas.

Conclusiones

En la composición de las ciudades, en especial en las de gran tamaño, suceden cambios y complejas intersecciones en sus procesos. El fenómeno histórico de la segregación transformó contenidos –patrones– y al hacerlo, inició acciones sobre modelos suburbanos tales como: encierros, fragmentos urbanos, diferencias socio-funcionales y formas de instrumentación. Este fenómeno se caracteriza, entre otros aspectos, por un tipo de orden urbano –el conjunto cerrado– que transforma el espacio, el sistema y al individuo.

El auto-encierro como hecho espacial, sistémico e individual, fue un punto de partida para la alta rentabilidad que, hasta hoy, declaran las inmobiliarias, incorporando novedades al mercado formal. Su permanente necesidad de oferta encontró en el miedo de los ciudadanos un nuevo “nicho” que abrió la urgencia de infraestructuras más seguras. El miedo ante la inseguridad de las ciudades llegó a enraizarse en el imaginario colectivo de tal manera que produjo un cambio importante en el movimiento de la construcción. Desde allí, el mercado aprovechó para promover el conjunto y variantes mejoradas del mismo en torno a su ubicación, dimensión, número de unidades, restricción de ingreso, dotación de servicios comunitarios y organización interna. Su oferta continuó y se convirtió en la “justificación de compra” frente a lo que hoy es una de las mayores preocupaciones ciudadanas: la inseguridad.

La irrupción de los conjuntos cerrados, ilegal pero tolerada, amplifica la percepción de amenazas, condiciona la integración y privatiza el espacio. Esto evidencia, para los de adentro, un permanente y progresivo desgaste de la ciudadanía, la identidad y la interacción, además de una irreversibilidad en su concepción e imaginario de control. La decisión de vivir así, sin embargo, no necesariamente expresa la búsqueda de seguridad, sino la de prestigio social en el marco de un entorno económico homogéneo. Para los de afuera da lugar al reclamo por el derecho al libre acceso, a la belleza (nostalgia por el barrio), a la circulación libre

de los peatones, es decir, a la exigencia por la esencia de la ciudad vivida. Para el Estado esto muestra una crisis permanente de ausencia/ineficiencia/incapacidad/informalidad que provoca divergencias en la propia gobernanza del territorio.

La vivienda adentro deja afuera todo lo que se considera peligroso; sus residentes están protegidos pero no son responsables de la seguridad de la sociedad como un todo. Su carácter está dado por sus componentes constitutivos –incluida la asociación y las medidas de apropiación que implementan–, el mercado privado y el Estado. Hay tantos tipos de vivienda como tipos de conjunto, de encierro y de mercado. Sus símiles, en sectores económicos medios, medio-bajos y bajos, adoptan el modelo y carácter de los originales.

Bibliografía

Fuentes primarias

- Álvarez, Ana María (2008). “La segmentación socioeconómica del espacio: la comunidad ecológica y la toma de Peñalolén”, en: *Revista EURE*, n° 101, abril, Santiago de Chile.
- Baires Rivas, Sonia (2003). “Los barrios cerrados en el AMSS: Una nueva forma de segregación y fragmentación urbana”, presentado en la Conferencia de LASA, 27-29 de marzo, Dallas.
- CIMACYT (2008). *Informe del estudio de victimización*, Quito: Distrito Metropolitano de Quito.
- Erazo, Jaime (2009). *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*, Quito: FLACSO Ecuador.
- Guerrien, M. (2004). « Transformation et fragmentation des espaces urbains. Le cas de une zone métropolitaine du bassin de Mexico », en: *L'Espace Géographique*, n° 45, pp. 336-352, Paris.
- López, Liliana; Rodríguez, Isabel (2004). “Miedo y consumo: el encerramiento habitacional en México y Madrid”, en: *Perspectivas Urbanas*, n° 5, pp. 21-32.

- Maldonado, María C.; Rincón, María T. (2007). "Acerca de los motivos para vivir en espacios residenciales multifamiliares", en: *Prospectiva*, pp. 10-50, Bogotá.
- Plöger, Jörg (2006). "La formación de enclaves residenciales en Lima en el contexto de la inseguridad", en: *Ur(b)es*, n° 3, pp. 135-164, Lima.
- Roitman, Sonia (2008). "Planificación urbana y actores sociales intervinientes: el desarrollo de urbanizaciones cerradas", en: *Scripta Nova*, n° 270, Barcelona.
- (2003). "Barrios cerrados y segregación social urbana", en: *Scripta Nova*, n° 146 (118), Barcelona.
- Segura, Ramiro (2006). "Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico", en: *Cuadernos del IDES*, n° 9, Buenos Aires: IDES.
- Vadillo Gonzáles, Alicia (2008). "Patrones urbanos en la ciudad actual", presentado en el X Coloquio Internacional de Neocrítica *Diez años de cambios en el mundo en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008*, 26-30 de mayo, Barcelona.
- Zúñiga, Liza (2007). "Urbanizaciones cerradas: seguridad y segregación", en: *Ciudades, Urbanismo y Seguridad*, pp. 381-404, Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- (2005). *Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina*, Quito: FLACSO Ecuador.
- Chevalier, J.; Carballo, C. (2005). "Los espacios cerrados residenciales: en busca del 'entre-sí'. Estudio comparativo de entre el norte y el sur del continente americano", en: *Scripta Nova*, n° 194, Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Cuesta, Fabián (2009). "Dinámica de la vivienda por tipo de construcción en la ciudad de Quito", en: Revista *Inmobilia*, abril, Quito.
- Delgado, Alicia; Brito, Vanesa; Viera, Johnatan; Montalvo, Andrés (2000). "La construcción levanta cabeza", en: Revista *Gestión*, n° 78.
- Giglia, Ángela (2003). "Espacio público y espacios cerrados en la Ciudad de México", en: Ramírez, P. (coord.). *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México: FLACSO.
- Girola, María F. (2005). "Tendencias globales, procesos locales: una aproximación al fenómeno de los conjuntos residenciales con seguridad de la Región Metropolitana de Buenos Aires", en: *AIBR, Revista de Antropología Iberoamericana*, n° 43, septiembre-octubre, Madrid.
- Harvey, David (1996). *Justice, nature and the geography of difference*, Malden, Blackwell Publishers Inc.
- Janoschka, Michael; Glasze, George (2003). "Urbanizaciones cerradas: un modelo analítico", en: *Ciudades*, n° 56, julio-septiembre, Puebla: RNIU.
- Kennedy, David (1995). "Residential associations as state actors: regulating the impact of gated communities on nonmembers", en: *The Yale Law Journal*, vol. 105, pp. 761-793.
- Landman, Karina (2000). "Gated communities and urban sustainability: taking a closer look at the future", en: 2nd Southern African Conference on Sustainable Development in the Built Environment, 23-25 de agosto, Sudáfrica.
- López, Lilian; Rodríguez, Isabel (2005). "Evidencias y discursos del miedo en la ciudad: casos mexicanos", en: *Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, n° 194, Barcelona.

Fuentes secundarias

- Blakely, Edward; Gail Snyder, Mary (1997). *Fortress America: Gated Communities in the United States*, Washington D.C./Cambridge: Brookings Institution/Lincoln Institute of Land Policy.
- Borsdorf, Axel (2003). "Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana", en: Revista *EURE*, n° 86, pp. 37-49, Santiago de Chile.
- Caldeira, Teresa (2000). *City of walls: crime, segregation and citizenship in São Paulo*, Berkeley: University of California Press.
- Borja, Jordi (2003). *La ciudad conquistada*, Madrid: Alianza.
- Carrión, Fernando (2009). "La ciudad cárcel", en *Diario Hoy* del 29 de noviembre de 2008, Quito.

- Low, Setha (2003). *Behind the gates. Life, security and the pursuit of happiness in fortress America*, Nueva York: Routledge.
- Ospina, Oscar; Erazo, Jaime (2009). “Dolarización y generación de vivienda formal: su lectura en Ecuador”, en: Revista *Ecuador Debate*, n° 76, abril, Quito: OLACCHI.
- Página web del Banco Central del Ecuador, BCE: <http://www.bce.fin.ec/documentos/Publicaciones/Notas/Catálogo/Memoria/1999/cap2.pdf>. (20/10/2008).
- Pérgolis, Juan Carlos; Moreno, Danilo (1998). “El barrio, el alma inquieta de la ciudad. (Una mirada al barrio desde la semiótica de cuarta generación)”, en: *Serie Ciudad y Hábitat*, n° 5, Bogotá.
- Pontón, Daniel (2006). “La privatización de la seguridad en Ecuador: impactos y posibles escenarios”, en: *Boletín Ciudad Segura*, n° 7, Quito: FLACSO.
- Roitman, Sonia (2004). “Urbanizaciones cerradas: el estado de la cuestión hoy y propuesta teórica”, en: *Revista de Geografía, Norte Grande*, n° 32, pp. 5-19, diciembre, Santiago de Chile.
- Salgado, Vilma (2002). “Riesgos para la recuperación económica en la dolarización”, en: *Ecuador Debate*, diciembre, Quito: CAAP.
- Svampa, Maristella (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*, Buenos Aires: Biblio.

II

Gestión de la ciudad, políticas urbanas y planeamiento territorial



"Cebras educadoras"

Renzo Borja

Cultura ciudadana: Espacio público, educación y participación ciudadana

Heidi Jane Mendoza Barrau¹ (Bolivia)

Resumen

El crecimiento de las ciudades más allá de los espacios proyectados, a través de un tejido complejo y con nuevos ritmos de vida genera también nuevas formas de relación social. En ese marco, es necesario reparar en la importancia del espacio común, del espacio público y de sus usos, relaciones y problemas. Por ello en los últimos años, con el fin de incidir en la educación ciudadana y promover la participación de la ciudadanía, los gobiernos locales han generado diferentes políticas destinadas a fortalecer positivamente las relaciones sociales que hacen posible un hábitat urbano de calidad. En este trabajo se revisan los principios, las acciones y experiencias desarrolladas principalmente en la ciudad de La Paz –y algunos ejemplos en Latinoamérica– buscando identificar lineamientos que puedan fortalecer las políticas futuras sobre uso del espacio público y que puedan ser replicadas para incidir favorablemente en la dinámica de convivencia de las urbes. El espacio público, la educación y la participación ciudadana son los ámbitos que se transitan.

Espacio público

Milton Santos (1996) define el espacio público como una realidad relacional: cosas y relaciones juntas, y no cosas o sistema de cosas. Propone considerar tres modos para conceptualizar el espacio:

“En primer lugar, el espacio puede ser visto desde un sentido absoluto, como una cosa en sí, con una existencia específica, determinada, de manera única. Es el espacio del agrimensor y del cartógrafo. [...] En segundo lugar tenemos el espacio relativo, que pone en relieve las relaciones entre objetos y que existe por el hecho de que estos objetos existan y estén en relación unos con otros. [...] En tercer lugar está el espacio relacional, donde el espacio es percibido como contenido, y representa en el interior de sí mismo otro tipo de relaciones que existen entre objetos”.²

Complementariamente, Henri Lefebvre sostiene que el espacio se produce al igual que una mercancía: “El espacio es donde los discursos de poder y conocimiento son transformados en

1 Arquitecta, Máster en Formación e Innovación Académica (AEI, Universidad de Barcelona) y en Administración y Dirección de Empresas por la Escuela Militar de Ingeniería y Tecnológico de Monterrey. Docente en la Facultad de Arquitectura, Artes, Diseño y Urbanismo. Actualmente trabaja en la Dirección de Cultura Ciudadana del Gobierno Municipal de La Paz. heidi_mendoza@hotmail.com

2 Santos, Milton (1996), *Metamorfosis del espacio habitado. Geografía analítica. Globalización e internacionalización. Configuración territorial y espacial*. España: Oikos-Tau.

relaciones reales de poder”, e identifica tres dimensiones del mismo: i) la representación del espacio por profesionales de la ingeniería, la arquitectura, en términos de, por ejemplo, edificios, carreteras, etc. usualmente producidas por el espacio público u “oficial”; 2) el espacio representacional, es decir, las imágenes que se producen a propósito de él, más sentido que pensado; 3) las prácticas espaciales, es decir, las rutas y redes de la vida cotidiana.³

De estas conceptualizaciones, nos interesan el espacio relacional y la tercera dimensión donde se llevan a cabo las prácticas espaciales y redes de la vida cotidiana en el contexto del espacio como elemento material y simbólico inherente a la composición, búsqueda y explicación de la vida social en contextos históricos específicos (Lefebvre, 1994, citado por Ramírez) y el territorio como lugar de inscripción de la cultura y como soporte de la memoria colectiva que reúne elementos geo-simbólicos e identitarios inscritos en el entorno construido (Giménez, 2000).⁴

Giglia y Duhau (2004), con respecto al espacio público, aseveran que existen por lo menos dos acepciones, una que refiere al espacio público físico que se define en base a criterios jurídicos y otra que refiere a un espacio público social, que contiene valores positivos.

En buena parte de la literatura de este tema, existe la tendencia a confundir al espacio público como contenedor o entorno material de uso público, con el espacio público en cuanto al contenido de relaciones sociales connotadas positivamente y que definen un tipo de sociabilidad que se considera como propiamente urbana. Con base a esta confusión se suele deducir automáticamente la ausencia de formas positivas de interacción social a partir de las deficiencias en los artefactos y lugares propios del espacio público. O, al

contrario, se suele inferir que donde el entorno del espacio público es mejor (más central, con más funciones, con valores históricos y patrimoniales incorporados) de manera automática habrá modalidades de interacción en público caracterizadas por el anonimato y la heterogeneidad y por estar cargadas de valores positivos.⁵

Pero Giglia también advierte que los aspectos más relevantes del espacio público de la ciudad moderna –la inclusión y el libre acceso, la coexistencia de funciones diversas, la aceptación de lo extraño y lo nuevo en un marco de reglas “públicas” conocidas por todos– tienden a desaparecer o se hacen menos evidentes.

Las megaciudades se convierten cada vez más en conjuntos desarticulados de espacios separados, segregados, provistos de dispositivos de cierre a menudo agresivos, donde el transeúnte no puede pasar sin previa exhibición de credenciales o después de pagar el boleto de ingreso. Son espacios a menudo mono funcionales, relativamente homogéneos en cuanto a su función, y sobre todo seguros, en la medida en que en ellos quedan eliminados muchos de los riesgos típicos de las plazas y de las calles abiertas.⁶

Somos testigos de que existen nuevos lugares públicos asociados a las nuevas formas de consumo y vinculados a la globalización en la ciudad, estos espacios funcionan como una alternativa adicional al uso de espacios públicos tradicionales. Los centros comerciales o las salas “multicine” (nueva fascinación del medio económicamente pudiente) se han convertido, en los últimos años, en la alternativa de moda para el ocio y recreación. Estas alternativas no solo son una respuesta generada por las nuevas formas de consumo global, sino también por la falta de espacios públicos que tengan opciones similares, que estén en buen estado y sean seguros.

3 Lefebvre, Henri (1973), *El derecho a la ciudad*, Barcelona: Península.

4 En: *La ciudad y los nuevos procesos urbanos* de Patricia Ramírez Kuri. Bajo licencia de Creative Commons.

5 Duhau y Giglia en: “Espacio público y nuevas centralidades. Dimensión local y urbanidad en las colonias populares de la ciudad de México”. Papeles de población, 2004.

6 En: Giglia, Ángela. *Espacio público y espacios cerrados en la Ciudad de México*, UAM-Iztapalapa, FLACSO-México.

Al respecto, en el plenario del seminario para la generación de políticas públicas sobre el espacio público realizado en Colombia⁷ se discutió la consecuencia social de la nueva idea instalada de que salir a pasear y tener un momento de recreación y ocio sea sinónimo de ir al *mall*; en general, en las ciudades latinoamericanas este tipo de prácticas son cada vez más populares.

Efectivamente, el espacio público representa a las ciudades, allí se muestra cómo son las ciudades y cómo se reconoce el ciudadano. Mediante las prácticas cotidianas los habitantes dan sentidos colectivos a los espacios: el espacio público es la calle, la vía, el parque, la parada, la unión entre barrios, las intersecciones, lo visible, aquello que es de todos. En el espacio público se evidencia la sociabilidad típicamente humana, en la que cada individuo decide cómo actúa, si se acepta o rechaza, si reconoce o ignora. En el espacio público se va y viene entre desconocidos, entre diferentes. Se atraviesa pero también se habita. El espacio público moderno acepta la co-presencia de otros, la heterogeneidad, la homogeneidad y la discriminación.

En esa dinámica de transformación de ciudad y de relaciones, como afirma Iregui, “El espacio público también ha pasado de ser el lugar de encuentro y socialización a transformarse en uno de simple tránsito entre uno y otro punto de la ciudad; su diseño parece más orientado a optimizar los flujos de producción de un sistema capitalista que se expande sin resistencia aparente, que a satisfacer los deseos de bienestar y recreación de los ciudadanos”⁸.

Por su forma de uso, el espacio público puede ser simple, como una calle o un parque donde hay actividad o recreación pasiva; y puede ser compuesto cuando existe la oferta de, además, otro tipo de recreación y donde la gente puede pagar por utilizar o acceder a otros servicios. Existen protocolos o acuerdos comunes del uso del espacio público, estos “modos legítimos de uso” también pueden convivir con adaptaciones ante la presión o imposición de prácticas

de grupos organizados que hacen de lo público algo privado o restringido.

En La Paz existen “mafias” organizadas de apropiación de espacio público, mafias en el sentido de que son organizaciones que para conformarse y defender sus intereses ejercen la coacción. Se trata, generalmente, de vendedores o prestadores de servicios al paso que se apropian de ciertos espacios y beneficios protegiéndose mutuamente. Aunque sus apropiaciones son ilegales o son restringidas desde el punto legal (es el otro sentido de mafia asociado a la criminalidad), desde el punto de vista social son reconocidas y sus normas son acatadas. Así, intentar vender en la calle Comercio o en los alrededores del estadio Hernando Siles en un día de partido es imposible si no se pertenece al grupo correspondiente.

La relación del ciudadano con el espacio público se refleja a través de sus actitudes, por ejemplo, cuando los ciudadanos asumen derechos y beneficios plenos sobre algún espacio público. Eso pasa cuando alguien estaciona su auto frente a un garaje o en una calle angosta en una actitud en la que prima una necesidad personal que se superpone a la necesidad del otro o colectiva que es poder salir de su vivienda o transitar normalmente por la calle sin obstáculos.

Los espacios públicos no son los mismos todos los días, hay ferias, fiestas, entradas y marchas. Hay transgresiones del espacio público que pueden ser o no consensuadas y aceptadas. Esto muestra una doble dimensión de los usos y significados del espacio en la vida diaria: lo que pasa todos los días y es el cotidiano y lo que pasa esporádicamente.

Existen, además, otros inconvenientes que enfrenta el espacio público. Por ser un espacio no excluyente y de acceso libre e incondicional el espacio público es sujeto de usos abusivos porque aparentemente no tiene “dueño”; por otra parte, se le atribuyen los problemas de inseguridad y violencia. Al respecto, es necesario entender que el espacio público no es el

7 Seminario “Espacios públicos para construir ciudades amables”. Barranquilla, Colombia, 2010.

8 En: Iregui, Jaime (s/f), *Los espacios del espacio público*.

problema, lo que ocurre en él es lo que hace el problema y eso es resultado de múltiples determinantes, sociales y económicas.

La gestión del espacio público

La gestión del espacio público enfrenta diferentes dificultades: falta de financiamiento y de asistencia técnica calificada; problemas de gestión y con los procesos de información; debilidades en la planeación y ordenamiento territorial; ocupación y aprovechamiento inadecuado; falta de educación ciudadana y por ende poca apropiación del ciudadano.

Según el arquitecto Llop hacer espacios públicos proyecto a proyecto no es suficiente, el espacio público provoca renovación urbana.⁹ Efectivamente, hoy en día se reclaman espacios públicos con alta calidad, que respondan a las transformaciones de la misma ciudad; el tema del espacio público está en la agenda pública y en el imaginario colectivo. En este siglo la disponibilidad de espacio público, su calidad y seguridad, son indicadores de competitividad y calidad de vida de las ciudades.

Desde la mirada de la gestión pública, la importancia de trabajar en la recuperación, creación y mantenimiento del espacio público en las ciudades tiene que ver con oportunidades de desarrollo; el espacio público: 1) articula diferentes actividades entre sí y con el entorno, 2) genera condiciones propicias para el desarrollo de estrategias de convivencia y de seguridad ciudadana, 3) incentiva competitividad y productividad urbana, 4) atrae insumos en turismo, cultura y recreación y 5) contribuye a la salud pública y mitiga impactos sobre el medio ambiente.

En ese contexto, ciudades latinoamericanas como Quito, Bogotá, Lima y La Paz, entre

otras, han implementado políticas públicas de recuperación de espacios públicos en centros históricos y creación de otros en espacios aledaños. En los últimos años en La Paz, por ejemplo, se desarrolla el Programa de Revitalización y Desarrollo Urbano¹⁰ que pertenece a un eje estratégico del JAYMA¹¹ (Plan de Desarrollo Municipal) y del Parque Urbano Central (PUC).

Sin embargo, muchos de estos proyectos de recuperación o creación de espacios públicos, al ser concluidos y entregados a la comunidad son dañados, deteriorados y no pueden mantenerse porque no existen planes de sostenibilidad, administración, ni mejora. La comunidad no los cuida, no se hace responsable, no siente que le pertenece, solo usa y, a veces, abusa. El ciudadano no se apropia del espacio público, solo pasa por él, lo aprovecha y muchas veces participa en su destrucción.

Ante esta realidad, los gobiernos locales tienen el reto no solo de proponer planes maestros con políticas claras, agresivas y mediante una red de instituciones encargadas de él, sino también de plantear modos de gestión participativa y procesos de control; políticas de generación, mantenimiento y sostenibilidad con mecanismos de administración y defensa del espacio público, equidad y regulación de uso.

Si acordamos en que el involucramiento del ciudadano pueden ser: 1) solo recibir información, 2) participar en reuniones o mesas de discusión, 3) tener presencia en comités de trabajo que desarrolla el plan en conjunto, 4) ser consejeros constantes, 5) tener tareas concretas para la acción, por lo tanto, las políticas para el funcionamiento del espacio público deben orientarse a lograr más participación e involucramiento ciudadano para que éste conozca los proyectos, se apodere y se sienta parte de ellos.

9 Joseph María Llop, arquitecto urbanista, en el Seminario "Espacios públicos para construir ciudades amables", Barranquilla, Colombia (2010).

10 Programa destinado a promover el desarrollo urbano, social y económico y la reversión del proceso de deterioro físico y social del centro de la ciudad, a través de intervenciones estratégicas que conviertan al municipio en una capital moderna, funcional y de preservación del patrimonio histórico.

11 JAYMA significa "trabajo conjunto en tierra comunitaria" (es el Plan de Desarrollo Municipal 2007/2011 de la ciudad de La Paz).

Los proyectos referidos al espacio público deben, además, identificar los beneficios y las problemáticas, desarrollar espacios de involucramiento ciudadano en su proceso de ideación y propuesta, tener claro el costo de hacer el proyecto y de mantenerlo con una proyección financiera real, lo mismo que tener claras sus posibilidades de administración y/o responsabilidad.

Entre los factores de éxito para la gestión de espacios públicos son imprescindibles los procesos concertados y no impuestos, donde se involucre a la comunidad desde el comienzo, se genere credibilidad en las acciones, con transparencia y liderazgo de las autoridades máximas y de los funcionarios implicados; y con amplia y continua difusión e información a la población.

Ventajas de promover los espacios públicos

El espacio público transforma el entorno donde se interviene, el impacto es directo y puede ser positivo. Cuando la intervención es integral tiene incursión en lo social, lo cultural-patrimonial, lo económico, lo físico y ambiental y se incorpora a la formalidad del hábitat del barrio o de la ciudad. Puede proponer una gestión del suelo diferente, puede aportar en los determinantes ambientales y generar ganancias.

Sin embargo, si bien un buen espacio público puede generar marca de ciudad, traer inversión privada y equipamiento, para hablar de la inversión privada debe estar claro que lo privado llega cuando los riesgos desaparecen y la gestión puede trabajar en lograr escenarios legales favorables también para este tipo de emprendimientos.

La teoría del aprovechamiento del espacio público¹² es nueva, corta en el tiempo y también en su implementación. En ésta el espacio público se entiende como un activo social que genera encuentro y vida social y también como un activo económico porque genera recursos y rentabilidad, y puede ser auto-sostenible en el tiempo.

Existen posibilidades de aprovechamiento económico en el espacio público: parques, plazas, vendedores callejeros, ferias temporales, kioscos, parqueos, vías, fachadas, cubiertas, paraderos de buses, publicidad, vallas, carteles, permisos y concesiones. Se necesita normativa para regular esto, sin embargo, todo debe partir de definir la visión de ciudad que la gente y la administración tenga. ¿Qué sentido de futuro tenemos y qué sentido de oportunidad logramos al trabajar en el espacio público? Respecto de la decisión como ciudad, ¿a dónde y cómo queremos llegar con el espacio público?

Cultura ciudadana

La Paz ha pasado en los últimos 10 años por una transformación física que, entre muchos otros logros, ha recuperado el espacio público y realizado obras de infraestructura que han generado mejores condiciones de vida; y en la búsqueda de mejorar también la calidad de vida de sus habitantes, el gobierno local ha desarrollado una estrategia de cultura ciudadana¹³ que se inició puntualmente con el proyecto “Cebras”,¹⁴ que a través del tiempo experimentó una evolución importante y hoy es uno de los ejes estratégicos de la gestión.

12 Propuesta por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) de Bogotá, se basa en el mejoramiento de la calidad de vida de los bogotanos, incrementando su desarrollo individual y social frente a los espacios públicos colectivos que posee la ciudad.

13 Cultura ciudadana es un término propuesto por el alcalde de Santa Fe de Bogotá, Dr. Antanas Mockus, en su primer período de gobierno (1994-1997), y que se materializó en el plan de desarrollo “Formar ciudad” como una de las seis prioridades del mismo. Desde entonces, la cultura ciudadana ha sido entendida como el conjunto de los comportamientos, valores, actitudes y percepciones que comparten los miembros de una sociedad urbana y que determinan las formas y la calidad de la convivencia, influyen sobre el respeto del patrimonio común y facilitan o dificultan el reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos. La estrategia de cultura ciudadana desarrollada en La Paz tiene tres componentes: educacional, comunicacional y de participación ciudadana.

14 El Proyecto Cebras nació en noviembre de 2001 con el objetivo de educar al ciudadano en las normas de vialidad y tránsito de manera lúdica y amigable a través de jóvenes “disfrazados” de cebras.

La visión de cultura ciudadana es incidir en los hábitos, costumbres y prácticas culturales que tienen los habitantes de La Paz, de manera que éstos se reflejen en una buena convivencia basada en el respeto al otro y al espacio público. Para ello se requieren transformaciones culturales porque se trata de lograr cambios de hábitos, comportamientos, valores, actitudes y percepciones, promoviendo prácticas sociales que generen sentido de pertenencia y faciliten la convivencia urbana.

En esa visión, se fortalece la dimensión humana del ciudadano que deja de ser concebido en torno a sus derechos y obligaciones únicamente, ya no es solo el receptor de beneficios de la buena convivencia sino que se convierte en garante de ella. El ciudadano es considerado como activo, dispuesto y pasible a ser invitado a generar voluntariamente estas transformaciones porque entiende que para convivir mejor es necesario que las personas transformen determinadas conductas y asuman acciones colectivas.

Analizando los resultados de la experiencia desarrollada en Bogotá, Murrain¹⁵ dice que cuatro aspectos pueden contribuir a las políticas públicas de cultura ciudadana: 1) contar con sistemas de información sobre actitudes, percepciones y comportamientos, 2) generar procesos de agencia cultural de manera focalizada y creativa, 3) realizar procesos de retroalimentación con los ciudadanos y 4) entender estos procesos como acciones colectivas.

Al respecto, considera que contar con cifras, indicadores y sistemas de información prepara

un camino que asegura, por un lado, la intención sería de estudiar y conocer al ciudadano en sus hábitos, costumbres y lógicas culturales y, por otro, entender qué se tiene que trabajar o en qué focalizar el trabajo.

En ese marco, entendemos que para poder trabajar sobre políticas públicas en cultura ciudadana no basta tener la buena intención de incidir en prácticas, hábitos o comportamientos, además es preciso conocer las realidades de los ciudadanos, sus problemas y percepciones para afrontarlos de manera focalizada. No obstante, esta necesidad se ha convertido en una gran desventaja por la falta de información acerca de las actitudes, percepciones y comportamientos del ciudadano con relación a los asuntos urbanos.

De igual modo, la poca o inexistente sistematización de la información efectiva que proviene de las instituciones gubernamentales, con relación a temáticas que le interesan a cultura ciudadana, da cuenta de que en La Paz, y en general en Bolivia, no se ha desarrollado una cultura de medición ni de análisis de dato; no se le da la importancia que amerita conocer y cuantificar información e insumos que son necesarios para planificar y evaluar.

Sin embargo de ello, la ciudad de La Paz ha iniciado un camino en esa dirección y está terminando el estudio y planteamiento de su plataforma en cultura ciudadana en base a la Encuesta de Cultura Ciudadana¹⁶ que se realizó a principios del 2010 en convenio con Corpovisionarios¹⁷ y que luego de los procesos de

15 Murrain, Henry (s/f), en: *Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas*, "Cultura ciudadana como política pública: entre indicadores y arte" (segunda parte).

16 La Encuesta de Cultura Ciudadana está estructurada en base a indicadores fijos para hacer estudios de comparabilidad de los resultados con otras ciudades, y como todo estudio cuantitativo estadístico, presenta un mapa general de las actitudes y creencias de los ciudadanos, sin embargo, difícilmente mide los comportamientos reales y puntuales de la gente. Tiene como objetivo fundamental investigar sobre los hábitos, las actitudes y las creencias de los ciudadanos, obteniendo un panorama general sobre cada ciudad en dimensiones importantes de la cultura ciudadana. Esta encuesta tiene en cuenta las siguientes dimensiones: cultura ciudadana (en sentido específico): ley, moral y cultura; sistemas reguladores del comportamiento; movilidad; tolerancia; cultura tributaria; cultura de la legalidad (actitud frente a la ley y justificaciones para desobedecerla); seguridad (percepción, victimización, razones para usar la violencia, justificación del linchamiento); acuerdos (disposición a celebrar acuerdos, percepción y calidad de los acuerdos); participación comunitaria; confianza (interpersonal e institucional); regulación mutua o regulación social (reacciones de los ciudadanos frente a situaciones específicas).

17 Corpovisionarios es un centro de pensamiento y acción que identifica y transforma comportamientos relevantes para la convivencia y el desarrollo social, económico, político y ambiental de Colombia y Latinoamérica. Desde el enfoque de cultura ciudadana, procura el mejoramiento de la gestión pública y privada y propicia la cultura democrática, la participación ciudadana, la corresponsabilidad y la movilización social y política. Su naturaleza jurídica es la de una organización sin ánimo de lucro.

preparación, toma de muestra, análisis cuantitativo, análisis cualitativo y complementaciones, se encuentra en su etapa final.

¿Cómo plantear los procesos de incursión?, ¿cómo llegar al ciudadano con cultura ciudadana? Las respuestas son diversas, creativas, lúdicas y con fin pedagógico: el arte de convocar y no convencer. Una referencia al respecto es lo que Murrain anota como “agencia cultural”, término que fue planteado por Doris Sommer¹⁸ como el “...aporte que hacen las artes, incluyendo las artes de interpretación, al civismo cotidiano que no tiene necesariamente un proyecto político particular, sino el efecto de desarrollar una esfera pública, densa, rica, contradictoria y dinámica”.

Esta intervención puede ir ligada por lo artístico cultural, pero al mismo tiempo debe tener un plan de acción y comunicación contundente, claro e innovador para llegar a la convocatoria de acción colectiva. Además, la incursión debe ser sistemática, organizada y focalizada, con seguimiento y control. Así, los ciudadanos deben saber qué pasa con la intervención, hay que informar del proceso y de los logros o mejoras, incluso pensar en la retroalimentación y la inclusión por el efecto de “yo también” cuando otros ven que todos lo hacen.

Cuando hablamos de acción colectiva queremos realzar la importancia que tiene el involucramiento de los ciudadanos en las transformaciones de ciertas prácticas, hábitos o comportamientos. La sociedad tiene la capacidad de transformarse a ella misma cuando sus componentes (ciudadanos) comprenden la necesidad de realizar ajustes en alguna práctica cultural; cuando se involucran y participan, generan esos cambios y transformaciones.

A veces el granito de arena que pone cada ciudadano parece imperceptible y esa sensación de anonimato deriva en una idea de “nadie nota lo que yo hago” o “no importa si yo no lo hago”. Por eso es necesario llegar al corazón del ciudadano, al sentimiento y convicción de lo que cada uno quiere y hace. Hay que vencer

a la idea de que otros no lo van a hacer, de no querer hacerlo hasta ver que otros lo hagan, porque hay posturas pesimistas sobre las posibilidades reales de lograr cambios que se convierten en el pretexto para no cooperar.

Por eso la regulación social, la autorregulación o ayudar a regular a otros mediante el control social es importante porque pone en juego una “fuerza reguladora” que puede promover el rechazo de comportamientos no aceptables y fortalecer el cumplimiento de las normas. Es importante generar comportamientos capaces de influir sobre otros sin acudir a la coerción física y asumiendo que el otro está dispuesto a ser regulado por las buenas. Hay que alentar a que esa presión social sea amable, ejercida con el ejemplo, que sea una convocatoria pública.

Educación y participación ciudadana

En La Paz, el gobierno local asumió una responsabilidad pedagógica ante sus ciudadanos y por ello adoptó una agenda pedagógica explícita a través de la Dirección de Cultura Ciudadana encargada de promover políticas públicas para educación y participación ciudadana.

La formación en cultura ciudadana se denominó “educación ciudadana”, con la intención de formar continuamente a los ciudadanos promoviendo cambios en los comportamientos y las actitudes, orientados a fortalecer el sentido de pertenencia de lo público, de lo colectivo, de la buena convivencia y del respeto.

Al entender que uno no nace ciudadano sino que se hace, al ser tratado como ciudadano y al tratar a otros como ciudadanos, la construcción de ciudadanía implica una serie de competencias compartidas por la colectividad, por el conjunto de los que habitamos la ciudad.

Uno de los objetivos de educación ciudadana es desarrollar en la ciudadanía un espíritu positivo hacia lo colectivo, con respeto por lo público, reconociendo que son necesarios los lugares de convivencia para el ejercicio de la

18 Doris Sommer, profesora de Lenguas Romances y Literatura y de Estudios Africanos y Afroamericanos en Harvard University, en su libro *Cultural Agency in the Americas* (Acción cultural en las Américas).

democracia ciudadana, lugares de reunión, circulación, recreación y comunicación; y entendiendo que cuando se mejora un espacio público el beneficio es colectivo porque todo espacio público es un bien común.

Así, las dimensiones pedagógicas de la estrategia de cultura ciudadana son: 1) sentido de pertenencia y afecto por el territorio que habita, 2) respeto por el otro, 3) respeto por el espacio público o bien común, 4) corresponsabilidad de derechos y deberes, y 5) participación e involucramiento ciudadano.¹⁹

Experiencias de educación y participación ciudadana en La Paz

La formación en cultura ciudadana se ha desarrollado hasta el momento en base a tres tipos de intervención pedagógica: 1) llegada directa al ciudadano común con mensajes y acción en las calles, mediante las “cebras” como educadores urbanos, 2) talleres de capacitación para grupos sociales organizados como los chóferes o grupos pertenecientes a instituciones como la Policía, por ejemplo, 3) Programa Escolar Municipal de Cultura Ciudadana²⁰ en las escuelas y colegios de la ciudad.²¹

El primer tipo de intervención, por sus características, se realiza de numerosas maneras y con diferentes temáticas, en algunos casos adecuado a campañas o como apoyo a actividades escolares; son intervenciones planificadas para reflexionar con los ciudadanos y convocarlos a participar de alguna acción; se aprovechan actividades tradicionales como el festejo de San Juan,²² la festividad de Gran Poder²³ o la feria de Alasitas,²⁴ lo mismo que situaciones de emergencia como la epidemia de influenza AH1N1, por ejemplo.

El brazo de acción de esta intervención son los educadores urbanos “Cebbras”²⁵ –presentes en las calles paceñas desde el año 2001,²⁶ cuando fueron recibidas con mucho escepticismo, especialmente por los medios de comunicación–, que con el transcurso del tiempo desarrollaron una incursión sistemática, organizada y focalizada; con un plan de intervención y comunicación contundente, claro e innovador. Las “cebras” son educadores urbanos, voces de cultura ciudadana y un ícono de apoyo a procesos pedagógicos en diferentes espacios; son también sinónimo de amabilidad y cumplimiento de las normas, de educación y colaboración, de ciudad y de afecto.²⁷

El segundo tipo de intervenciones tiene la tarea de capacitar “formadores de ciudadanos”.

19 Lineamientos de trabajo de la Dirección de Cultura Ciudadana del Gobierno Municipal de La Paz (2010).

20 Programa estratégico de la Dirección de Cultura Ciudadana creado en 2007 por la consultora Mercedes Mallea Rada, presidenta de la Asociación para la Creatividad en Bolivia.

21 Por estas experiencias y la visión de la DCC, La Paz quiere ser nombrada “Ciudad educadora”.

22 San Juan es una fiesta tradicional en la que se acostumbra realizar fogatas en la noche del 24 de junio. En 2005, el GMLP emitió una Ordenanza Municipal prohibiendo las fogatas por la contaminación ambiental que producen.

23 La fiesta del Señor Jesús del Gran Poder se realiza con una majestuosa entrada de baile folclórico por las calles de la ciudad, momento en el que se consume el mayor volumen de bebidas alcohólicas en la ciudad. La fiesta dura varios días (antes y después de la entrada), los accidentes producto del consumo excesivo de alcohol son considerables.

24 La feria de las Alasitas es una feria artesanal cuya característica principal es la venta de miniaturas con la finalidad ritual de que los objetos en miniatura que se adquieren se hacen realidad gracias al favor de la deidad aymara llamada Ekeko.

25 El proyecto “Cebbras” es uno de los pocos que produce sostenidamente generación de trabajo para jóvenes de escasos recursos económicos y reintegración social de jóvenes de población vulnerable.

26 Las primeras iniciativas del proyecto “Cebbras” buscaban soluciones para uno de los problemas críticos de la ciudad, el tráfico y la vialidad, pero con criterios distintos a la coerción o la sanción, más bien como encuentros amigables con la ciudadanía. El objetivo fue apoyar la transformación de las actitudes para consolidar una convivencia más armónica y respetuosa de ciertas normas mínimas. “Ocho años del proyecto educativo Cebbras. Memoria que centra sus acciones en el espectro intangible de la ciudadanía”. Dirección de Cultura Ciudadana. GMLP, 2010.

27 El Programa Cebbras cuenta con cerca de 2000 jóvenes capacitados; partió con 30 jóvenes el 2001 y nueve años después cuenta con 120. Actualmente, las “cebras” son reconocidas y apoyadas por los policías de tránsito, queridas y apreciadas por la gente y por los medios de comunicación.

Se trabaja con policías, líderes de opinión, ciudadanos cabeza de sector y otros intentando establecer procesos que puedan ser replicados. Estas experiencias obtienen impactos favorables en lo inmediato, porque los participantes se motivan y manifiestan interés de comprometerse, no obstante, son difíciles de sostener o fortalecer por lo disperso del contingente humano al que se llega. No se cuenta con registro sobre su impacto.

Mediante el Programa Escolar Municipal de Cultura Ciudadana, el tercer tipo de intervención pedagógica –que tiene como base teórica conceptual la didáctica del medio²⁸ y que a través de una metodología innovadora y una estrategia base²⁹ se propone desarrollar las dimensiones pedagógicas de cultura ciudadana– se ha logrado establecer una forma de apuntalar sistemáticamente el tema de cultura ciudadana de manera transversal en el sistema escolar de educación formal por el que pasan todos los niños y jóvenes de La Paz en edad escolar.

Este programa es muy ambicioso y acaricia un sueño que muchos creen imposible alcanzar, formar a ciudadanos que quieran a la ciudad, con hábitos, costumbres y prácticas culturales que forjen una buena convivencia basada en el respeto al otro y al espacio público.³⁰

Experiencias de educación y participación ciudadana en función del espacio público

Bajo la idea “en el juego todos ponen” son muchas las actividades que se idean para involucrar al ciudadano en una mejor relación con

el espacio público, un pacto ético del uso del espacio público, un compromiso para asumir la cuota que le corresponde a cada uno.³¹

- Una plaza que representa el centro máspreciado de un barrio tiene problemas de deterioro del mobiliario urbano y de infraestructura, pero su principal contrariedad es el estado e imagen sucia y desarrreglada por la cantidad de basura que le echan los transeúntes y visitantes todos los días, los residuos de los perros y las manchas que dejan algunos vendedores de comida rápida. En conjunto el gobierno local y los vecinos deciden trabajar para recuperar la plaza de todos, primero realizando un pacto en el cual el gobierno se compromete a efectuar las obras de mantenimiento y un plan de educación ciudadana y los vecinos a llevar adelante el plan con control social haciendo sostenible la mejora. El plan de educación y participación ciudadana contempla que el proceso de mantenimiento se realice con la participación de todos, que se informe detalladamente sobre las obras de mejoramiento y mantenimiento a todos los vecinos, inclusive a los que no viven por el barrio y solo pasan por ahí, y por último que se instituya el control social a través de boletas con “multa vecinal” para todos aquellos ciudadanos que ensucian la plaza. El fondo recaudado pasa a ser 50% parte de la bolsa para futuras mejoras y mantenimiento de la plaza y 50% para el vecino cuidador. (Guarulhos, Brasil).
- Contratos de sostenibilidad de espacios públicos promovidos por la Defensoría

28 La didáctica del medio plantea la ciudad como recurso pedagógico, está sustentada en intervenciones socio-educativas contextualizadas que consideran el territorio como un espacio-agente de la educación. Vincula actividades a procesos socioculturales y considera al entorno como factor imprescindible para promover aprendizaje y valor afectivo por el “lugar” donde uno habita.

29 La estrategia base tiene tres fases: 1) encuentro, 2) senti-pensar y 3) compromiso, desarrolladas en la Guía Única para maestros(as): “Un encuentro con la ciudad”, material del Programa Escolar Municipal de Cultura Ciudadana, 2007.

30 El Programa Escolar Municipal de Cultura Ciudadana, durante los años 2007, 2008 y 2009 capacitó a 3.556 profesores y directores de unidades educativas; desde octubre de 2009 han participado 85.637 estudiantes de 231 unidades educativas de La Paz.

31 La mayoría de estas experiencias se rescatan de las presentaciones al Seminario Internacional “Construyendo ciudades amables desde el espacio público” realizado en Barranquilla, Colombia, en abril de 2010.

- del Espacio Público dentro del marco del proyecto “Adopta tu espacio público” en el que la comunidad se hace responsable. Todos los ingresos son reinvertidos en el espacio público para mejorar pavimentos, luminarias, arborización, etc. Actualmente se tiene 78 concesiones de mobiliario urbano por un año (paraderos, bancas, basureros) y existen modelos de contrato de administración, mantenimiento y aprovechamiento del espacio público para que también puedan ser administrados por privados. (Bogotá, Colombia).
- Convocatoria del gobierno local para mantener y conservar el bosque ubicado a la entrada de la ciudad. El plan se construye con los ciudadanos e incluye a un grupo social vulnerable que habita ilegalmente ese territorio y que lo ha convertido en zona insegura. Los trabajos de acondicionamiento e infraestructura se llevaron paralelamente a procesos de capacitación e información. Por un lado se capacitó y organizó como guardabosques al grupo social vulnerable y por otro se difundió la idea de preservación ecológica. Hoy es un parque educativo en el que se enseña y se aprende conservación ecológica, es un lugar turístico que le ha dado un plus al imaginario del ciudadano como defensor del medio ambiente. (Lleida, España).
 - Soluciones creativas para los cuerpos de agua (ríos y drenajes) como lugares de integración, convierten una represa y tanque de agua en un atractivo social. El proyecto se integra entre lo que la comunidad necesita y lo que quiere, porque a la comunidad le interesa contar con un parque y espacios verdes, pero lo que realmente se necesita (posición del gobierno local) es la reconstrucción del drenaje urbano con sistema de tratamiento de aguas para re uso. Luego de varias reuniones de concertación y meses de trabajo se logra proponer un proyecto que responde a las dos necesidades y que además considera un impuesto extra a los habitantes para el mantenimiento continuo del parque y de los drenajes. Los habitantes aportan de manera consensuada en pro del parque que quieren. (Jacksonville, USA).
 - A raíz de la carencia de agua potable y la necesidad de reducir la contaminación generada por la basura, se proyecta y construye una mega obra que consiste en una gran represa con estación de bombas para abastecer de agua a la población. Ésta tiene amplias zonas verdes en las que hay una planta de tratamiento de desechos y un parque temático y centro de educación para el cuidado del agua como recurso natural. Este centro-represa se convierte en un atractivo turístico y recibe visitantes a los que educa sobre el valor del agua. (Marina Barrage, Singapur).
 - Experiencia del impuesto predial, que suma un porcentaje de pago al impuesto común cuando se realiza una obra de mejoramiento en el espacio aledaño o contiguo al de la vivienda. Este porcentaje es pagado por el ciudadano que ha sido concientizado a través de una campaña de información y sensibilización. De esta manera, el reto es incluir una tarifa nueva que el ciudadano acepte porque sabe que es para un bien que siente directamente, y entiende que el beneficio asociado se hace realidad. El ciudadano está convencido de que ese dinero va directamente a una obra concreta y cree en la transparencia del proceso y del gobierno local. (Bogotá, Colombia).
 - El Programa Barrios de Verdad busca transformar asentamientos humanos de las zonas más pobres de la ciudad a través de acciones dirigidas a integrarlas al espacio urbano con una mayor equidad en la dotación de servicios y mediante una participación democrática y responsable en la gestión pública barrial. El programa tiene un componente físico y uno de desarrollo comunitario en el cual se fortalece la organización vecinal, la vigilancia y control social, la sostenibilidad de los proyectos y

el cuidado del medio ambiente. Para poder ser un Barrio de Verdad la comunidad se debe organizar, trabajar y apoyar de manera efectiva como contraparte, por lo tanto, el nivel de involucramiento es alto. (La Paz, Bolivia).

Son experiencias alrededor de temas puntuales que muestran un horizonte de posibilidades. En ellas, los lineamientos de información, involucramiento y corresponsabilidad son indispensables e ineludibles cuando se formulan las políticas de espacio público, educación y participación ciudadana.

Los ejemplos mencionados son una invitación a reconocer la riqueza de otras iniciativas, aunque está claro que no existen soluciones que puedan funcionar en todas partes de igual manera, la dinámica de cada ciudad, inclusive de cada macrodistrito o barrio es diferente, asimismo, las necesidades de la ciudad de La Paz de hoy seguramente no serán las mismas en el año 2020, por lo cual las políticas y sus programas o acciones deben ser flexibles e incluir sistemas de información e indicadores necesarios para saber en qué dirección trabajar.

Así, no se debería promover la educación y participación ciudadana para el espacio público bajo un manual, si bien la observación, planificación y normativa son necesarias en todos los casos, la intervención debe ser enfocada más bien bajo una óptica de análisis de la historia y memoria social de cada caso en particular. Cada proyecto de espacio público es el mejor mientras responda “mejor” a las necesidades del lugar donde se implementa, con la gente que lo habita y las condiciones que le son propias.

Conclusiones

La ciudad tiene alma, está viva, es un cuerpo que siente, se mueve y tiene corazón propio. El espacio público es el activo social, cultural y común de una ciudad; defenderlo y fortalecerlo es de interés general porque prevalece al individual en la medida en que el espacio público es un bien común.

La idealización del espacio público moderno como lugar de encuentro, de convivencia pacífica y de respeto mutuo se encuentra en contraposición con los conflictos sociales, procesos de exclusión y pobreza que afrontan nuestras ciudades hoy en día; sin embargo, no podemos esperar a que las condiciones de pobreza, exclusión, inseguridad, etc. desaparezcan o sean reducidas al mínimo para construir posibilidades de mejor convivencia.

Si es cierto que todas estas variables negativas pertenecen a un mismo círculo de oportunidades o posibilidades para el ciudadano, no debemos olvidar que la ciudad se cuida y se construye colectivamente, por eso es necesario trascender los intereses individuales y resguardar los de la comunidad y comprender que se debe promover, buscar y aprovechar los nuevos espacios y tiempos para pensar y proponer mejoras en las políticas urbanas.

Por ello es importante establecer marcos legales para el uso y construcción del espacio público, trabajar en la educación del ciudadano para favorecer la relación, apropiación y forma en que lo usa. Es imprescindible lograr el involucramiento del ciudadano para que se apropie de la ciudad; como propone Lefebvre, es necesario que el ciudadano ejerza “el derecho a la ciudad”.

En ese sentido las políticas públicas deben promover los derechos colectivos e impulsar la educación, participación y el involucramiento ciudadano, deben apuntar a lograr cambios culturales que afectan a bienes públicos aprovechando la oportunidad de que existen intereses mayores como la seguridad, el medio ambiente o el bienestar de los ciudadanos.

Para que la política pública de cultura ciudadana sea sostenible se precisa la participación y el compromiso de todos, entre ellos, del alcalde o autoridad local máxima, del equipo principal del gobierno local, de los gestores y académicos; de las instituciones y los medios de comunicación. Con su concurso existe la posibilidad de lograr las alianzas estratégicas necesarias para lograr el bien colectivo.

La visión de ciudad debe considerar la importancia de que la educación y participación

ciudadana, entendida como estrategia de mejoramiento de la convivencia, de seguridad y de calidad de vida de los habitantes, debe arraigarse en la política pública del gobierno local, independientemente de quienes lo dirijan o estén en el poder.

Bibliografía

- Lefebvre, Henri (1973). *El derecho a la ciudad*, España: Península.
- Ramírez, Patricia (coord.) (2003). *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Santos, Milton (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*, España: Oikos-Tau.
- Giglia, Ángela. *Espacio público y espacios cerrados en la Ciudad de México*, en: http://uamantropologia.info/web/articulos/giglia_art01.pdf
- Iregui, Jaime. “Los espacios del espacio público”, en: http://www.arteleku.net/zehar/wp-content/uploads/2008/01/iregui_espindd.pdf
- “La ciudad como organización física de la coexistencia”. Conferencia en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, noviembre 1995, en: <http://www.insumisos.com/bibliotecanew/El%20Derecho%20a%20la%20ciudad.pdf>

Género e inclusión de la diversidad en la planeación territorial

Marisol Dalmazzo Peillard¹ (Colombia)

Resumen

El presente artículo aborda los principales alcances y recomendaciones para una planeación del ordenamiento territorial con una perspectiva poblacional diversa con enfoque de género. Desarrolla los impactos diferenciados de la planeación territorial en hombres y mujeres con el objeto de disminuir condiciones de desigualdad, aportar propuestas para el desarrollo de una región capital más equitativa, incluyente y sostenible, con base en un modelo de ciudad beneficioso para el conjunto de la ciudadanía, y como una oportunidad para plantear nuevas preguntas en relación a cómo viven ciudadanos y ciudadanas sus interrelaciones cotidianas en el territorio.

Introducción

El presente documento está basado en los estudios y trabajos producidos por las distintas

organizaciones que conforman la Red Mujer y Hábitat de América Latina y en la consultoría realizada en la ciudad de Bogotá durante el año 2009,² que tuvo como objetivo la incorporación del enfoque de género en la revisión el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad.³

Los lineamientos principales de la revisión se asentaron en la necesidad de incorporar a ciudadanos y ciudadanas a la planeación de la ciudad, buscando establecer procesos de construcción social del territorio con el propósito de garantizar la construcción colectiva de la ciudad mediante reglas de juego transparentes y legítimas que generen apropiación social de los resultados, y de reconocer la ciudad en su complejidad, planearla de manera integral e intervenirla a través de proyectos que superen las acciones aisladas.

En este contexto, la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual de la Secretaría de Planeación Distrital⁴ asumió el reto de

-
- 1 Chilena, reside en Colombia desde 1974. Arquitecta de la Universidad Nacional del Colombia. Experta en vivienda social, hábitat y género. Co-fundadora y directora de Proyectos de la Asociación para la Vivienda Popular de Bogotá. Coordina el punto focal de la Red Mujer y Hábitat de América Latina en Colombia. Lidera la implementación del Programa Regional Ciudades sin Violencias hacia las Mujeres de Unifem-AECID, en Bogotá. marisoldalmazzo@hotmail.com
 - 2 La consultoría fue realizada por las arquitectas Marisol Dalmazzo (Colombia) y Liliana Rainero (Argentina). El estudio completo será publicado, próximamente, por la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá y por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
 - 3 El alcalde de Bogotá convocó a la Secretaría Distrital de Planeación, a las demás Secretarías e Instituciones Distritales y a la ciudadanía en general a un proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, aprobado en el 2004.
 - 4 La Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual es parte de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá y es la instancia rectora de la política pública de género en la ciudad.

incorporar el enfoque de género a la revisión del POT, apoyada en la institucionalización de la política de género en el Distrito, en el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género (2004-2016) del Distrito Capital, en el compromiso expresado con la equidad de género en el actual Plan de Desarrollo y en los acuerdos producto de convenios internacionales a favor de la equidad de género.

A pesar de los avances en la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de gobierno en la región debemos reconocer que la transversalización de género en el territorio representa un abordaje novedoso, no suficientemente incursionado en el ámbito latinoamericano. Y a pesar de que aún no está garantizada plenamente la inclusión de esta perspectiva en el proyecto de acuerdo final de la revisión del POT de Bogotá,⁵ esta iniciativa plantea nuevos retos a los gobiernos hacia una gestión y planeación más incluyente de las ciudades.

En este documento se extractan los aspectos que tienen mayor universalidad para su consideración en distintas realidades latinoamericanas.

Metodología

Para identificar las principales desigualdades que afectan a las mujeres en la sociedad, en relación con los derechos ciudadanos, se revisaron las principales fuentes de información de la ciudad, entre las que se cuentan la Encuesta de Calidad de Vida, “Bogotá Cómo Vamos”, el Informe de Desarrollo Humano, las publicaciones y boletines del Centro de Estudios y Análisis para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana de la Secretaría de Go-

bierno de Bogotá, y estudios y estadísticas de medicina legal, del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas y de CEPAL. Se analizó también la Ley 388 de 1991 que regula la planeación territorial, los decretos que conforman la estructura del POT y los planes maestros de seguridad, espacio público, movilidad y bienestar social. Se realizaron, a su vez, entrevistas a expertos y expertas urbanistas y funcionarios. Paralelamente, se adelantó un proceso de consulta ciudadana a mujeres y organizaciones locales.

Transformaciones urbanas y comportamientos espaciales

Distintos fenómenos económicos, sociales, culturales y tecnológicos han suscitado una transformación creciente de las ciudades y de los espacios en donde se desenvuelve la vida cotidiana, trayendo como resultado modificaciones en los comportamientos sociales, en el uso del tiempo y en las formas de movilidad y comunicación. El énfasis en la competitividad y la necesidad de atraer inversiones nacionales e internacionales ha asignado gran importancia a la escala y naturaleza de las aglomeraciones urbanas, a la disponibilidad de infraestructura técnica y social, como también a la gobernabilidad⁶ urbana (Falú, 2000).⁷

La gestión y planificación de las ciudades latinoamericanas ha estado sujeta a tendencias marcadas por intereses del capital financiero internacional y la especulación inmobiliaria, lo que ha determinado, en las últimas décadas, un crecimiento fragmentado como manifestación de la segregación social y económica en el territorio urbano.

5 Se encuentra en consulta con los organismos ambientales y el Concejo de Bogotá.

6 Gobernabilidad definida por UNCHS Naciones Unidas, como: “La cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales. La buena gobernabilidad significa cooperación efectiva entre estos actores para encontrar soluciones de interés general, las cuales deberían ser apoyadas ampliamente. La buena gobernabilidad, por lo tanto, incluye los procesos de toma de decisiones” (2000) *The Global Campaign for Good Urban Governance*. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements (Habitat).

7 Falú, Ana (2000). “Local and Global. The New Paradigm of the Post Modern City”, en Carmona, Drew, Roseman & van Duin (ed.) *Globalization, Urban Form & Governance, First International Conference*, Delft University Press, pp.141-154.

Las políticas de ajuste orientadas a la descentralización, las privatizaciones y la reestructuración macroeconómica le otorgan un nuevo rol a los municipios como agentes de promoción del desarrollo económico y social en su territorio, expresado en el fortalecimiento de los gobiernos de las ciudades que asumen un nuevo protagonismo en la implementación y gestión de políticas urbanas.

En los aspectos económicos, el municipio pasa a ser el impulsor del desarrollo económico local, buscando una mayor eficiencia en la inversión de los recursos públicos y facilitando la inversión privada con el objeto de posicionar la ciudad de forma competitiva en el contexto latinoamericano. Surgen así nuevos marcos de consenso y de legitimidad política, nacionales e internacionales, que se traducen, en el ámbito espacial-territorial, en el desarrollo de nuevos instrumentos de planificación, los cuales buscan generar apoyo a través de un discurso de participación y consenso social, de identificación colectiva de las prioridades estratégicas para la realización de obras públicas (Falú, 2000).

No obstante, con la intensificación del modelo neoliberal y la globalización, enfrentamos la paradoja de fenómenos de polarización espacial, económica y social, en los que coexisten formas extremas de atrasos y de modernidad, con las mayores brechas de desigualdad del mundo, según CEPAL, marginalidad e incremento de las violencias.

De acuerdo con Falú, para poder abordar estos nuevos y complejos problemas urbanos es necesario analizar las ciudades no solo desde la forma urbana, lo económico y social, sino también desde la gobernabilidad y la construcción de ciudadanías en el marco de estos fenómenos globales, entendiendo que hay un entramado de fuerzas que operan y se expresan en el territorio de las ciudades.

En este contexto, el derecho a la ciudad, para toda la población que en ella habita, es un derecho universal y, por lo tanto, hacerlo realidad es una atribución de los gobiernos

locales, a través de políticas públicas y urbanas que orienten la organización del territorio (Falú, 2000).

Una óptica de derechos y de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la planificación del territorio requiere identificar los aspectos físicos y sociales que obstaculizan y facilitan del acceso y apropiación de la ciudad por parte de la población de manera diferenciada, con el fin de contar con la información necesaria para nutrir el diseño e implementación de políticas públicas urbanas y de aportar propuestas para un desarrollo más equitativo desde el punto de vista social y de género, con base en un modelo de ciudad beneficioso para el conjunto de la ciudadanía (Dalmazzo y Rainero, 2009).

El Estado y los gobiernos locales tienen la responsabilidad de promover dichos cambios y la planificación del territorio es uno de los aspectos que pueden contribuir a concretar los mismos.

Apostar a una mirada regional sostenible del territorio, a la descentralización como medio para ampliar la participación de hombres y mujeres en las decisiones locales y para la distribución equitativa de servicios y equipamientos en el territorio; lo mismo que disminuir los tiempos de desplazamientos de la población y mejorar las condiciones de seguridad y convivencia facilita las condiciones de vida de las mujeres y, al mismo tiempo, aporta a un modelo de ciudad que beneficia a todos. Es necesario, por lo tanto, mirar integralmente la ciudad, sumar visiones y encontrar puntos de contacto.

Los cambios demográficos, de composición de los hogares, y las nuevas modalidades de trabajo y prácticas sociales requieren pensar las políticas de vivienda, salud, movilidad, seguridad, equipamientos y espacios públicos, entre otras, desde un enfoque que contemple la diversidad de la población y poder evaluar cuál es el modelo de ciudad que permite responder de manera más eficaz, eficiente y equitativa a la gente real que vive en ella (Ídem).

Conceptualización de la perspectiva de género aplicada a la planificación territorial desde un enfoque de derechos y seguridad humana

Género, ciudad y ciudadanía

De acuerdo a lo desarrollado por Dalmazzo y Rainero,⁸ hablar de igualdad de géneros se refiere, específicamente, a una categoría de análisis político que profundiza en “el poder” y reconoce desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como el trato discriminatorio que han tenido las mujeres en las sociedades patriarcales como producto de una construcción cultural, histórica y simbólica de las identidades masculina y femenina, y que definen conductas, normas de comportamiento y roles para cada uno de los sexos. Es decir, hablar de géneros corresponde a una categoría relacional de carácter sociocultural.

El enfoque de equidad de género está orientado a corregir, en la práctica, las disparidades existentes entre varones y mujeres para posibilitar el acceso, en igualdad de condiciones, a los beneficios de los distintos ámbitos de la vida social. Las acciones “positivas” o correctivas son las destinadas a favorecer a las mujeres o al colectivo social de que se trate, aplicadas en cualquier ámbito donde la desigualdad se manifiesta.

Hablar de las mujeres implica, al mismo tiempo, hablar de los varones y la forma en que se construyen dichas relaciones en cada contexto histórico y social. Estas construcciones, si bien son diferentes en cada sociedad, tienen en común la desigualdad entre varones y mujeres, expresada en el menor acceso de éstas a los recursos económicos, al poder político y a los derechos ciudadanos (Rainero y Morey, 1998).

En este sentido, la perspectiva de género hace referencia a una posición política y ética que, en relación con la gestión del territorio, implica comprometerse con los intereses de

ciudadanos y ciudadanas y garantizar su representatividad. Asimismo, promueve un enfoque de equidad de género en la formulación de las políticas públicas, que significa reconocer las distintas condiciones de vida de hombres y mujeres y, particularmente, de las mujeres de los sectores de menor renta y que requieren respuestas diferenciadas para cambiar tal situación y, en consecuencia, su posición en la sociedad.

Como señala Massolo (2000), el enfoque de género aplicado a las políticas públicas implica, entre otros aspectos:

- una forma de mirar y de pensar los procesos sociales, las necesidades y demandas, los objetivos y beneficios del desarrollo,
- una metodología de trabajo a favor del principio de equidad entre hombres y mujeres,
- establecer una nueva relación entre el gobierno local y las mujeres, haciendo realidad la promesa de democratización y desarrollo al enfrentar, simultáneamente, la pobreza, la mala calidad de vida y la discriminación-subordinación de la mujer.

Las relaciones de género, constitutivas de las relaciones sociales, tienen también su expresión en el territorio, ya que las políticas públicas y urbanas son resultado de presupuestos teóricos, implícitos o explícitos, respecto a las relaciones de género y a los roles asignados por la cultura a hombres y mujeres (Falú y Rainero, 2003). Por ejemplo, se asume que el cuidado de las personas dependientes, que es un asunto privado, en la práctica es de responsabilidad casi exclusiva de las mujeres, lo cual se traduce, en el territorio, en la falta o insuficiencia de servicios para atender dichas necesidades, con consecuencias en los tiempos subvalorados y sub-evaluados de las mujeres y su naturalización por el colectivo social.

En relación con la disciplina urbanística, ésta fue influida por los aportes de otras disciplinas como la geografía humana y, en particular, por

8 *Género en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá* (documento), Marisol Dalmazzo y Liliana Rainero. Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual - Secretaría Distrital de Planeación, Bogotá 2009 (en edición).

la geografía del género, denominada así a partir de considerar en sus análisis la estructura de género de la sociedad. Distintos estudios teóricos y empíricos cuestionaron conceptos estatuidos y mostraron cómo la estructura de la ciudad, que responde a la división sexual del trabajo, se mantiene inalterable, a pesar de que los roles de las mujeres se han modificado (Rainero y Morey, 1998).

La compatibilización del tiempo está íntimamente ligada a las distancias por recorrer y los medios y condiciones para hacerlo. El desajuste entre la organización territorial y las necesidades de accesibilidad y movilidad de los sujetos que habitan la ciudad, en este caso las mujeres, incrementa las dificultades para compatibilizar los tiempos domésticos familiares y laborales remunerados, impactando su calidad de vida y condicionando sus decisiones personales (Rainero, 2008).⁹

En países en desarrollo, producto de esta realidad, la tendencia manifiesta es la postergación de la maternidad/paternidad o un menor número de hijos, hecho que ha incrementado, además, el peso demográfico de la tercera edad, desequilibrando el porcentaje de población económicamente activa y pasiva. Esto ha implicado, para aquellos países con mayor recurrencia del fenómeno, acciones tendientes a paliar esta situación y a abordar la economía del cuidado¹⁰ como una responsabilidad social, donde el Estado debe intervenir garantizando infraestructura y servicios específicos distribuidos en el territorio.

Como señala García (1996), “el modelo espacial urbano actual responde a las exigencias de las economías industriales, basadas aún en

una división tradicional de los roles entre los dos sexos y en una estructura familiar tradicional. Por tal motivo, predomina la atención al vehículo privado, la concepción del transporte público para permitir el trayecto de la vivienda al trabajo, la segregación de usos del espacio, los desarrollos de vivienda dispersos y sin cohesión social y la pérdida, en definitiva, de los valores tradicionales de la ciudad como espacio colectivo rico y diverso en posibilidades de intercambio social”.

Un señalamiento importante es que la perspectiva de género permite incorporar factores clave a los análisis y políticas urbanísticas:

- una visión integral de los problemas y necesidades que incluye la vivienda, los equipamientos, los transportes, etc., como parte de un todo para garantizar una adecuada calidad de vida,
- una concepción dirigida a la mejora cualitativa y localizada en los barrios donde se desarrolla la vida cotidiana,
- una aceptación y respeto de las diferencias entre las personas; las mujeres parten de reconocer que no son un grupo uniforme y homogéneo, por eso se trata de dotar de igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos, cualquiera que sea su sexo, raza o condición social,
- un planteamiento de los cambios y evoluciones que se están produciendo en las relaciones sociales y la necesidad de considerar sus repercusiones a nivel espacial (García, 1996).

La ciudad se piensa habitada, a lo sumo, por sectores sociales; las categorías utilizadas para

9 Rainero, L. (2008). “Las visibles ausencias en las políticas urbanas y de seguridad ciudadana”, en: *Red Mujeres y Ciudad*, FLACSO Ecuador, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

10 En los últimos años, desde la economía feminista se ha puesto énfasis en el estudio de la llamada “economía del cuidado” que refiere al espacio donde la fuerza de trabajo es reproducida y mantenida, incluyendo todas aquellas actividades que involucran las tareas de cocina y limpieza, el mantenimiento general del hogar y el cuidado de los niños, los enfermos y las personas con discapacidad. Un componente importante de esa economía del cuidado está a cargo de las familias (en regímenes de bienestar de corte “familista”, como los que imperan en América Latina) y, en su interior, son las mujeres las que históricamente se han encargado de desarrollar esas tareas en forma no remunerada. Ello se complementa con los servicios provistos por el sector público y privado que componen la economía del cuidado remunerado. Y, también, con los servicios que provee la comunidad y las ayudas informales entre hogares que forman parte de la economía remunerada y no remunerada (Salvador, 2007: 4).

referirse a la población, aparentemente neutrales, excluyen no solo a las mujeres sino también las diferencias de edad, diferencias étnicas, de transformación en la composición de los hogares. Por ejemplo, según el Informe sobre ciudades de UN Hábitat (2006), de una muestra de 160 ciudades que fueron incluidas en el estudio, aproximadamente el 20% de los hogares estaba encabezado por mujeres. En países de la región, uno de cada tres hogares está encabezado por mujeres. La población no es homogénea y plantea a la ciudad demandas heterogéneas.

El concepto “género” ha logrado cuestionar, justamente, esta visión parcializada de la realidad y, en consecuencia, la eficiencia en el uso de los recursos públicos; permite focalizar las inversiones y los recursos de manera más equitativa y más eficiente, es decir, diseñar las políticas habitacionales, la distribución de servicios y equipamientos, la movilidad, los espacios públicos, atendiendo a las demandas y las nuevas prácticas sociales que se incorporan en el tiempo.

Si se desconocen los requerimientos que tienen los ciudadanos y ciudadanas, tampoco es posible dar respuesta eficiente a las demandas a través de políticas públicas, programas y proyectos. El concepto “género” aporta, entonces, a visualizar la sociedad como es, compleja, heterogénea y, por lo tanto, a innovar en las respuestas dando cuenta de los cambios y transformaciones sociales (Rainero, 2008).

Mucho está dicho y asumido por los gobiernos del mundo en relación con los derechos exigidos por las mujeres y, particularmente, en la búsqueda de garantizar igualdad de géneros en las condiciones de vida de los asentamientos humanos, especialmente en las Plataformas de Acción y compromisos expresados en las Conferencias de Naciones Unidas, tales como la de Medio Ambiente y Desarrollo (Ecco, 1992), la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995) y Hábitat II (Estambul, 1996); importante mencionar también la Declaración Mundial de IULA sobre las Mujeres en el Gobierno Local (1998), la Declaración del Congreso Fundador de “Ciudades y Gobiernos Locales Unidos” (París, 2004), así como la Carta In-

ternacional por el Derecho de la Mujer a la Ciudad, elaborada por la Red Mujer y Hábitat de América Latina, la cual se basó también en otros instrumentos; asimismo la “Carta Europea de la Mujer en la Ciudad” (1995) y la “Declaración de Montreal sobre la seguridad de las mujeres” (2002) (Falú, 2009).

También se cuenta con un instrumento vinculante como es la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, 1979) ratificada en 1981 por varios gobiernos de la región.

La seguridad humana y el territorio desde el género

La seguridad humana fue definida por el Fondo de Población de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 1994, como: *ausencia de temor y ausencia de carencias* y es caracterizada como *la seguridad frente a amenazas crónicas tales como el hambre, la enfermedad y la represión, al igual que la protección contra interrupciones súbitas y dañinas en los patrones de la vida diaria, sean éstas en los hogares, en el trabajo o en las comunidades* (PNUD, 1994). El informe describió las cuatro características básicas de la seguridad humana: ser universales, interdependientes en sus componentes, centradas en las personas y mejor garantizadas mediante prevención.

Mientras el desarrollo humano es un concepto que involucra un proceso de ampliación de la gama de opciones de la gente, para PNUD, *la seguridad humana representa las garantías para que la gente pueda ejercer esas opciones con seguridad y libertad*, y que pueda tener confianza en que las oportunidades que tiene hoy no se perderán mañana. Con el avance de la mundialización han surgido nuevas cuestiones relativas a la seguridad mundial, pero el marco conceptual de 1994, del PNUD, sigue siendo pertinente para analizar las cuestiones mundiales de hoy.

Comprender el concepto de seguridad humana desde una perspectiva de género es esencial para mejorar la seguridad humana de las mujeres de manera integral y holística.

La exclusión social, por su parte, hace referencia a formas de necesidad material y debilidad

social relacionadas no solo con la pobreza y la destitución en términos económicos, sino también con vínculos familiares y sociales, vivienda, servicios de apoyo y de integración social, educación y formación, desempleo temporal y marginalización social. La exclusión social no aparece por azar; sus causas son estructurales. Desempleo, discriminación, crecimiento del empleo inseguro-inestable y del trabajo mal remunerado, un sistema de prestaciones inadecuado y, en ocasiones, punitivo, y políticas de gobierno que crean y sostienen la pobreza y la exclusión social. Además, muchos de sus efectos, como la enfermedad, no tener vivienda, falta de acceso a servicios y movilidad crean, sucesivamente, situaciones que atrapan a las personas en la pobreza.¹¹

El mismo estudio señala que los factores de desigualdad pueden ser: *objetivos y subjetivos*, como la edad, el género, el logro educativo, los ingresos; o *territoriales*, como la segregación social y espacial, el no acceso a la vivienda, los servicios y la movilidad.

Es así que las circunstancias que determinan la exclusión de hombres y mujeres son diferentes y están circunscritas a los roles sociales. Para un hombre, la pérdida del trabajo puede conducirle a una situación de marginalización social, económica y humana, en tanto que las mujeres –dado que tienen dobles roles sociales, el determinado por el mercado de trabajo y el rol de madres y cuidadoras de personas dependientes– están sujetas a mayores factores de exclusión. Por ello la falta de servicios públicos y equipamientos para la atención de las personas dependientes las afecta directamente, y no solo a las mujeres en riesgo de convertirse en marginales, por lo general, los grupos más vulnerables son los que acceden de manera desigual al mercado de trabajo y a los servicios y equipamientos sociales.

Los grupos más vulnerables a la pobreza y la exclusión son:¹²

- mujeres que deben asumir la responsabilidad mayor de la casa y de la familia;
- personas desempleadas y mal remuneradas;
- familias monoparentales, la mayoría de ellas son mujeres;
- familias rurales con un bajo índice de ingresos y acceso pobre a los servicios públicos;
- personas de entre 16 y 17 años que no tienen ni trabajo, ni formación, ni beneficios;
- personas minusválidas o familias con un hijo minusválido (los costes adicionales de minusvalía y el acceso limitado a los mercados de trabajo hacen a este grupo particularmente susceptible a la pobreza);
- minorías étnicas que poseen tasas mucho más altas de desempleo y están desproporcionadamente remuneradas;
- familias con hijos (los hijos aumentan los gastos mínimos indispensables, más aún cuando un miembro de la familia –normalmente la madre– deja de trabajar para cuidarlos);
- pensionados que dependen de los beneficios del Estado o de pequeños beneficios ocupacionales (en este grupo las mujeres son el mayor porcentaje ubicado en la franja etaria de mayor edad, con requerimientos de atención de salud en aumento);
- mujeres desplazadas, sujetas a una doble barrera de discriminación basada en su sexo y en su estatus de desplazadas, agravado además por aspectos de raza o etnia;
- mujeres víctimas de violencias;
- mujeres violentadas durante los conflictos armados.

En el estudio *Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá (2007)*¹³ se afirma que la inequidad (social) tiene que ver con la desigualdad socioeconómica, independientemente

11 Informe sobre los Indicadores de Género y Exclusión Social, Marco Italiano (2003).

12 Ídem: 8.

13 Universidad Nacional de Colombia, Segregación Socioeconómica en el Espacio Urbano de Bogotá D.C., Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2007.

de la ubicación espacial, pero si se vincula con la dimensión espacial, ésta se acerca al concepto de segregación que la política pública puede contribuir a reducir actuando sobre cada uno de sus componentes: i) el nivel socio económico, ii) la ubicación espacial y iii) el acceso a bienes y servicios; relacionados con el acceso a los equipamientos, el espacio urbano y a una mejor distribución del ingreso en la ciudad.

Desde un enfoque de equidad de género, esto implica definir políticas, estrategias y programas orientados, por una parte, a disminuir los factores que incrementan la pobreza en las mujeres (jefas de hogar monoparentales con personas a cargo, mujeres desplazadas, mujeres víctimas de violencias y, en general, mujeres vinculadas al empleo informal), a garantizar el acceso a la tenencia segura de la vivienda, a equipamientos de cuidado infantil y de personas dependientes y a la provisión de espacios públicos y transporte accesibles y seguros.

Temas prioritarios para la planeación territorial desde el enfoque de género

Enfoque de género no significa hablar solo de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en abstracto, implica tener en cuenta los diversos colectivos que componen la población, que usan y perciben la ciudad de forma diferente según su inserción social, capacidades físicas, edades, grupos etarios, diversidad sexual, etnias, personas en condiciones de pobreza, y que tienen patrones de movilidad diversa y distintas demandas de accesibilidad en el territorio. Hablar de la población de la ciudad implica reconocer las especificidades de los distintos colectivos para pensar un ordenamiento territorial que tenga como objetivo la calidad de vida de la ciudadanía.

Las premisas que guiaron el diagnóstico y permitieron definir los temas prioritarios en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá son:

- Hombres y mujeres vivencian la ciudad de forma diferente por los roles sociales asignados.

- El cuidado de las personas dependientes y las actividades necesarias para la reproducción de la vida humana es una responsabilidad social que debe ser asumida por el Estado y debe expresarse en el territorio a través de servicios de apoyo.
- Las mujeres aportan a la sociedad trabajo socialmente necesario no remunerado y una manera de compensar el mismo es destinar parte de las plusvalías urbanas a través del sistema de cargas y beneficios, traducido en medidas positivas que apoyen la eliminación de las desigualdades.
- Las mujeres son sujetas de múltiples violencias en el espacio privado y público, que deben ser consideradas, prevenidas y atendidas desde las políticas de seguridad ciudadana.

En este sentido, se identificaron seis aspectos de impacto diferencial para las mujeres en la ciudad.

Cambios en la Población Económicamente Activa (PEA)

La incorporación masiva de las mujeres al empleo en las últimas décadas, con una participación importante en el sector informal de la economía, representa nuevos retos que impactan la vida cotidiana de la sociedad, en tanto las mujeres continúan siendo las responsables casi exclusivas del ámbito doméstico, lo que les genera sobrecarga de trabajo y condiciona sus oportunidades en el mercado laboral.

En 2002, las mujeres representaban, aproximadamente, el 40% de la PEA urbana de América Latina, y los hombres poco menos del 60%. Su tasa de participación laboral alcanzaba a 49.8%, en tanto que la de los hombres era de 75%. Aunque esas cifras, en lo que se refiere a las mujeres, sean inferiores a las observadas en algunos otros países del mundo desarrollado (en varios de los cuales la tasa de participación femenina alcanza el 60%), son resultado de un sostenido crecimiento que se produce a partir de los años setenta (OIT Cono Sur, 2006).

En Bogotá, para el año 2007, la tasa global de participación masculina en la PEA fue de 63% y la femenina de 42%, es decir, que existe una brecha de más de 20 puntos porcentuales. En general, en Colombia, el crecimiento promedio de la población económicamente activa femenina ha sido de 0,57%, mientras que la masculina ha sido de 0,32%¹⁴ (ver gráfico 1).

Mientras la división sexual del trabajo se mantenga inalterable, la incorporación de las mujeres al mercado laboral exige una organización del tiempo diferente, porque implica compatibilizar la vida familiar con la vida laboral o con las actividades de generación de ingresos, dentro o fuera de la casa. La relación trabajo y vivienda, las distancias a los lugares de trabajo, los horarios y los medios de movilidad condicionan las decisiones personales de las mujeres.

En ese mismo orden de ideas, en un sistema cuyos valores son predominantemente monetarios, se ignoran las actividades asociadas a la reproducción que realizan las mujeres, puesto que el concepto *trabajo* hace referencia solamente al *productivo*. Esto trae consecuencias para las mujeres integradas al mercado laboral, en tanto la do-

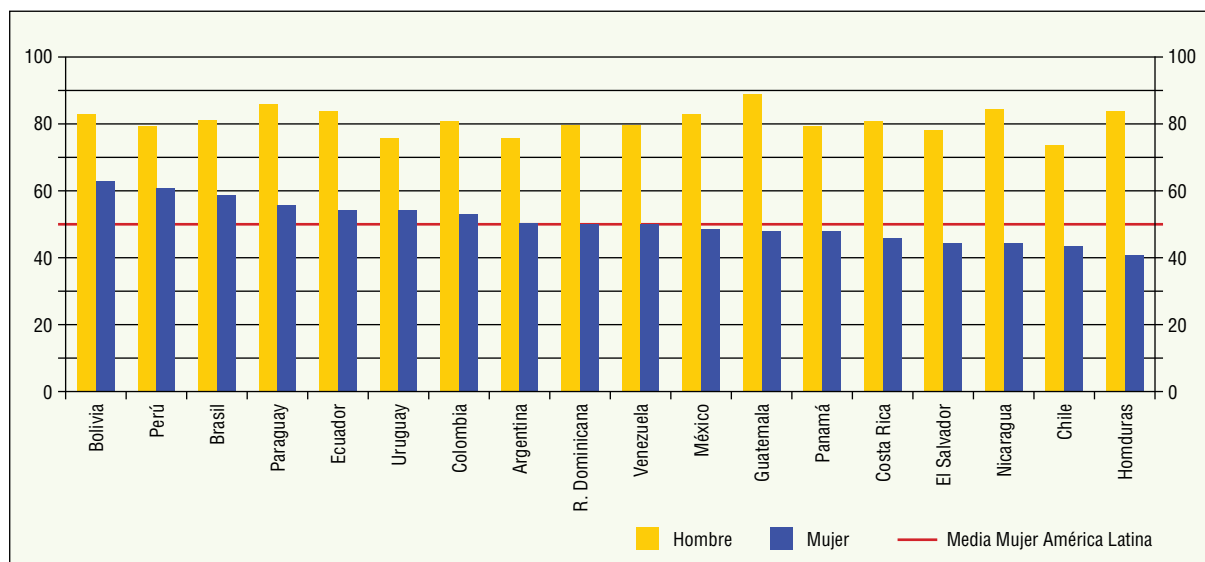
ble jornada no es contemplada en la organización del trabajo en las empresas privadas o públicas.

Por lo tanto, la información acerca de la inserción de las mujeres en el mercado laboral y también en el trabajo informal debe integrarse e incorporarse a la planificación del uso del suelo del territorio. Paralelamente, se requiere repensar las obligaciones de las empresas privadas y públicas referidas a la responsabilidad social respecto a las actividades de cuidado de las personas en condición de dependencia y la provisión de los servicios necesarios.

Persistencia de la división sexual del trabajo

La responsabilidad que recae en las mujeres a cargo de la reproducción de la fuerza de trabajo ha justificado la construcción social de roles masculinos y femeninos en relación con el cuidado de hijos, familia, personas mayores y con discapacidades, actividades expresadas como tareas domésticas o de *economía del cuidado*. El trabajo familiar ha sido, en las últimas décadas, motivo de minuciosa investigación y sistematización.

Gráfico 1
América Latina y El Caribe: tasa de participación laboral por sexo (2007)



Fuente: CEPAL (2008a).

14 “Equidad en el empleo: El caso de Colombia”, en: *Equidad en el empleo. Argentina, Colombia, Paraguay y Perú*. Proyecto Regional Pares. Altervida, Red Mujer y Hábitat América Latina. Unión Europea, 2007.

Marina Bianchi (1994)¹⁵ ha clasificado las tareas del hogar que realizan las mujeres en múltiples actividades: *reproductivas* (procreación, crianza, educación, socialización), *domésticas* (mantenimiento de la ropa, comida, compras, limpieza), *burocráticas* (relacionadas con los servicios y las instituciones) y *asistenciales* (cuidado de las personas enfermas, ancianas o discapacitadas). Estas actividades no son contabilizadas en el volumen de la fuerza de trabajo de las personas económicamente activas (ver gráfico 2).

La doble presencia laboral, en el espacio privado y público, impacta en la estrecha relación que tienen las mujeres con i) la vivienda y el hábitat como principales usuarias, en cuanto al acceso, la seguridad en la tenencia y la calidad espacial, material y ambiental de la misma, considerando que la vivienda, en muchos casos, es además el único lugar de generación de ingresos; ii) la dotación de servicios públicos para la realización de funciones domésticas; iii) los equipamientos sociales para educación, salud, espacio público, comercio; iv) la movilidad; v) la seguridad ciudadana; y v) las condiciones ambientales de los barrios.

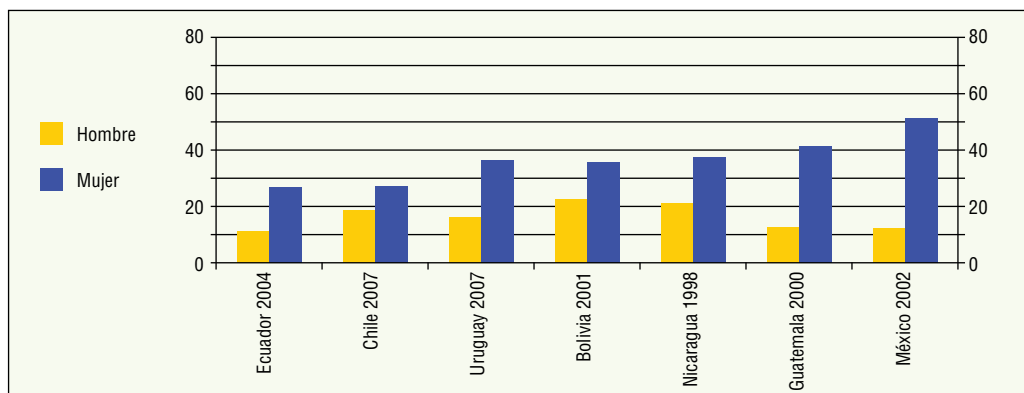
La organización del territorio debe expresar esta vinculación y considerar el acceso a equipamientos de cuidado de niños y niñas y personas dependientes y de soporte a las tareas domésticas: comedores, centros de apoyo y de

vacaciones escolares; la cercanía de la vivienda a centros educativos, servicios de salud y al comercio local; la dotación de transporte público; la cobertura interbarrial; rutas peatonales seguras; diseños del espacio público que contemplen la movilidad de las personas adultas con niños, de personas mayores y/o con discapacidades, etc. A su vez, debe evaluar los costos económicos y de tiempo para acceder a las actividades urbanas. La organización del espacio tiene una estrecha relación con el uso del tiempo y, en consecuencia, con el aprovechamiento de las oportunidades que la ciudad ofrece.

Los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida de Bogotá (ECVB, 2007) arrojan una razón de dependencia por edad de 47 para el Distrito Capital, esto quiere decir que hay 47 personas en edad de dependencia por cada cien personas económicamente productivas; al desagregar la dependencia se encuentra que 38 de estas personas son niños y jóvenes menores de 15 años y 9 adultos mayores de 65 años.

La ECVB discrimina la dependencia de niños y niñas por mujer pero no la dependencia de personas mayores, por ancianidad. En este sentido, sería importante indagar sobre las personas mayores dependientes por enfermedad o discapacidad que, por lo general, están a cargo de mujeres y que se suman a las horas de cuidado de menores.

Gráfico 2
Países seleccionados: horas semanales promedio destinadas a quehaceres del hogar por sexo



Fuente: Elaboración sobre la base a Milosavljevic y Tacla (2007), INE (2008) y Aguirre (2009).

15 Bianchi, Marina (1994). "Más allá del doble trabajo", en: Gamba, S. (coord.) (2007). *Diccionario de estudios de género y feminismos*. Buenos Aires: Biblos.

La dependencia arriba señalada adquiere mayor relevancia cuando se cruzan dichos datos con la situación socioeconómica de la población y de las mujeres en particular. Los datos muestran las brechas en la inserción ocupacional de las mujeres respecto de los varones. Asimismo, esto tiene un correlato con la menor disponibilidad de tiempos de las mujeres con hijos pequeños, por lo cual las acciones destinadas a la provisión de servicios de cuidado son relevantes.

Cambios en la composición de los hogares

Los indicadores demográficos dan cuenta de una transformación en la composición y estructura de los hogares en las últimas décadas. Se ha incrementado el número de hogares unipersonales y monoparentales, y entre éstos, son los hogares encabezados por mujeres los que más han crecido.

En Bogotá, la participación de los hogares monoparentales con jefatura femenina sobre el total de hogares, para octubre de 2003, representaba el 30.9%, con un incremento de 5 puntos porcentuales a partir de 2001 (DANE, PNUD, CCB). La composición de los hogares afecta de manera diferencial al hogar encabezado por hombres o por mujeres, y esto implica evaluar las demandas específicas de dicha población, tanto a nivel de la vivienda como de los servicios.

Según PNUD 2009, “alrededor de un tercio de los hogares de la región (Latinoamérica) depende de los ingresos de una mujer que mantiene a su familia sin el apoyo de una pareja. [...] La proporción de familias encabezadas por mujeres representa un 30% del total de los hogares en la región”.

Las posibilidades de acceso a una vivienda y al pago de los servicios se ven reducidas en hogares a cargo de mujeres con trabajos menos remunerados o vinculados al sector informal de la economía. Además, al mismo tiempo que hay un aumento de hogares monoparentales de mujeres con hijos a cargo, o personas

dependientes, aumentan los hogares unipersonales de adultas mayores.

La pirámide poblacional de Bogotá evidencia que el 53% de la población son mujeres; la traducción en porcentajes de la estructura poblacional de Bogotá, al 30 de junio de 2007, muestra que a mayor tramo de edad se incrementa sensiblemente la población de mujeres. Nuevamente, la localización de la vivienda en relación con el acceso a servicios y movilidad requiere de información fehaciente que dé cuenta de la realidad poblacional y sus demandas.

Las violencias hacia las mujeres y la inseguridad en la ciudad

Las violencias hacia las mujeres, tanto en los espacios privados como públicos, constituye una realidad comprobada a través de las estadísticas, a pesar de los bajos niveles de denuncia. Sin embargo, estas violencias no se incluyen entre los delitos ni son reconocidas en las políticas públicas, estrategias o proyectos de inversión vinculados a la seguridad ciudadana. Las violencias hacia las mujeres, como la violencia de pareja, la violencia sexual, maltrato, acoso sexual en instituciones son una problemática multicausal, que se ejerce sobre las mujeres por el solo hecho de serlo. Weinstein (1991)¹⁶ señala que la discriminación origina relaciones de subordinación y de dominio, en las que la violencia constituye una forma de ejercer poder que se expresa en la estructura social y se reproduce en la familia y en otros subsistemas sociales.

Asimismo, hace ya más de una década, la seguridad de las mujeres en las ciudades se ha convertido, desde la perspectiva de género, en uno de los temas claves del urbanismo. Diversos estudios, en diversas latitudes, mostraron cómo el temor, por miedo a la violencia, se convierte en limitación espacial y motivo de exclusión para las mujeres. El miedo a ser atacadas y violentadas las limita en el acceso al trabajo y el ocio, en tanto, para reducir riesgos, evitan salir a determinadas

16 Weinstein, Soledad (1991). “Apuntes sobre la violencia cotidiana”, en: AA.VV., *La mujer ausente. Derechos humanos en el mundo*, Santiago de Chile, Isis Internacional, citado por Velázquez, Susana. “Violencia de género”, en: Gamba S. (coord.); Barrancos et al. (2007). *Diccionario de estudios de género y feminismos*, Buenos Aires: Biblos.

horas o circular por determinados lugares. Esta realidad incidió en el surgimiento de iniciativas de los gobiernos vinculadas a las políticas de planeamiento para reducir la percepción de inseguridad, entendiendo que el diseño de los espacios puede contribuir a generar condiciones de mayor seguridad. Basados en encuestas a mujeres sobre la percepción de sitios inseguros, se han comenzado a transformar parámetros de diseño y mantenimiento de los espacios públicos (Canadá, Reino Unido, entre otros).¹⁷

Las mujeres sufren distintos tipos de violencia, tanto en el ámbito privado como en el público: son robadas en mayor proporción que los varones a la salida del trabajo y en los días de semana; son acosadas, manoseadas e intimidadas en sus trayectos cotidianos y en el transporte público. De ahí que la oferta de servicios y su distribución en el territorio, requiera diseñarse sobre la base de información actualizada y diferenciada por sexo, que responda a la demanda real de atención y prevención, así como de acceso a la justicia. Por otra parte, el mismo diseño y mantenimiento del espacio público, su mobiliario y el transporte público, pueden ser un factor de inclusión o exclusión, de seguridad o inseguridad para la población, en general, y para las mujeres en particular. En este sentido, es importante conocer, no solo la violencia objetiva, sino la percepción de inseguridad y el temor, que tiene iguales consecuencias para la autonomía y apropiación de la ciudad por parte de las mujeres.

En América Latina y El Caribe entre el 10% y el 44% de las mujeres han sido víctimas de abusos físicos por parte de sus compañeros, según estudios recientes efectuados en diez países (OMS, 2005) y hasta un 40% de las mujeres en la región es víctima de violencia física y, en algunos países, cerca del 60% sufre violencia emocional (CEPAL, 2009). La violencia emocional es la más frecuente, señala el informe. En Colombia y Perú, por ejemplo, los casos superan el 60%,

mientras que en Bolivia y México llegan a casi un 40%. Este tipo de agresión se refiere al maltrato psicológico (insultos, descalificaciones, humillaciones y burlas, entre otros) y a los medios de dominación que utiliza el agresor para controlar el tiempo, la libertad de movimiento y los contactos sociales de la mujer. En algunos países, la violencia económica –el control sobre el uso del dinero– puede llegar a afectar a un tercio de las mujeres (CEPAL, 2009).

La feminización de la pobreza

La feminización de la pobreza combina dos fenómenos moralmente inaceptables: pobreza y desigualdades basadas en el género. La feminización de la pobreza es el fenómeno que genera cambios en los niveles de pobreza con una marcada tendencia en contra de las mujeres y/o los hogares a cargo de mujeres.¹⁸ En Bogotá D.C. el fenómeno se agrava con la situación de las mujeres víctimas de desplazamiento forzoso. Existen desigualdades entre los sexos, en el acceso al mercado laboral, a los recursos productivos, a los activos generadores de ingresos que limitan la autonomía económica y el acceso a la toma de decisiones principalmente de las mujeres. Reconocer y hacer explícitos estos factores dota de mayor profundidad al análisis de la pobreza y contribuye a encontrar políticas para enfrentarla.

En el 2006, en las zonas urbanas de América Latina y el Caribe, 36% de las mujeres trabajaba por cuenta propia o como familiar no remunerado, en comparación a 32% de los hombres. Esa magnitud aumenta a más de 50% en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras y Perú (CEPAL, 2008b).

“Más de la mitad de las trabajadoras de la región se desempeñan en el sector informal. De hecho, en el 2006, la tasa de informalidad de las mujeres ocupadas era de 50.7%, frente a 40.5% para los hombres” (CEPAL, 2008b). La

17 Madariaga, Inés; Callejo, M.; Sánchez, Javier (2004). *Ciudades para las personas. Género, urbanismo y estado de la cuestión*, Instituto de la Mujer, Madrid.

18 Medeiros, M.; Costa, Joana. ¿Qué queremos decir con “feminización de la pobreza”?, Centro Internacional de Pobreza.

situación es más grave aún para las mujeres afro descendientes y aquellas pertenecientes a pueblos originarios.

Solo 15% de las mujeres y 25% de los hombres de entre 15 y 65 años están afiliados a la seguridad social (CEPAL, 2008b). Esto significa que no solo hay una cobertura insuficiente, sino que la brecha por sexo es significativa. La cobertura de pensiones de la PEA femenina es muy baja: supera el 50% solo en Costa Rica, Chile y Uruguay, y en países como Perú y Bolivia llega apenas a 10%. Esto refleja claramente las fallas en el acceso a los beneficios y garantías de la seguridad social” (PNUD, 2009).

Según el estudio de Saavedra Andrade (2008)¹⁹ “La incidencia de la pobreza en Bogotá se presenta fundamentalmente en los hogares con jefatura femenina”. La participación de los hogares monoparentales con jefatura femenina sobre el total de hogares, para octubre de 2003, representaba el 30.9%, con un incremento de 5 puntos porcentuales a partir de 2001 (DANE, PNUD, CCB).

En las localidades donde hay más hacinamiento y la demanda de vivienda y servicios es más acuciante y coincide, además, con los mayores porcentajes de mujeres jefas de hogar en situación de pobreza y con empleos informales, esta información resulta clave para precisar la orientación de las políticas de hábitat que debe ser diversificada con distintos tipos de intervenciones.

Discriminación de género en los ámbitos de participación ciudadana

Si asumimos la participación, como sostiene Di Licsia (2007), como el conjunto de acciones organizadas que buscan incidir sobre las decisiones, sobre los recursos o imponer determinados cambios o asuntos en la agenda de una sociedad determinada, podemos afirmar que, en el caso de las mujeres, la participación no es igualitaria con los hombres, no obstante los derechos políticos ganados. Como afirma la

autora, la divisoria y las connotaciones de los espacios público/privado impiden el ejercicio de la participación y de la democracia plena.

La participación ciudadana de las mujeres se ve limitada por los mecanismos y reglas de juego establecidos, horarios, tipos de representatividad, priorización de temas, etc., definidos de acuerdo con las lógicas masculinas y, también, por la sobrecarga de trabajo que enfrentan las mujeres. Asimismo, en determinadas áreas, como la planificación de la ciudad, las mujeres han estado ausentes de las decisiones que condicionan su vida cotidiana. La participación ciudadana de las mujeres es una de las estrategias fundamentales para lograr una ciudad equitativa e incluyente.

Desde el gobierno local se deben garantizar los procedimientos y condiciones que garanticen la participación de las mujeres en las decisiones que conciernen a la organización del territorio y la definición de presupuestos y prioridades de inversión. Participación entendida en el sentido de las prácticas en las que puede incidirse y no donde la participación de las mujeres sea una mera presencia.

En América Latina, el acceso de las mujeres a los puestos de toma de decisiones políticas ha crecido en la última década pero está todavía distante de la paridad. Las mujeres no constituyen más del 20% de los parlamentos nacionales, las cortes supremas o tribunales supremos del poder judicial y de los gobiernos municipales. Si bien representan 29% de los gabinetes ministeriales del poder ejecutivo, en el nivel municipal no pasan del 7% en promedio.

En el caso de los parlamentos nacionales de América Latina y el Caribe, para el año 2008, la participación de las mujeres era de 22%. Dentro de este panorama general, su presencia en las legislaturas ha aumentado en casi todos los países de la región durante la última década, con excepción de Colombia y Guatemala, donde disminuyó, y de Brasil y El Salvador, donde el aumento es leve. Los aumentos en las legislaturas de la región se deben a las reformas de

19 Proyecto PNUD COL/54254, Saavedra Andrade, María del Rosario; Sánchez, Sonia; Cendales, Lola. *Enfoque de género en la planeación de la recuperación post-sismo en Bogotá*. Bogotá (15/10/2008).

sistemas electorales o leyes de cuotas que tuvieron lugar en 12 de los 18 países de América Latina, según la información recopilada en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe.

Conclusiones generales sobre la revisión del POT de Bogotá

El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá no cuenta con un enfoque de género expresado en sus objetivos, estrategias, políticas y programas, que permita atender las desiguales oportunidades de hombres y mujeres en el territorio.

La ciudad no ha implementado sistemas de análisis con enfoque de género de la información desagregada por sexo que arrojan algunas de las fuentes de información disponibles,²⁰ fuentes de información que podrían ayudar a identificar demandas diferenciadas, diseñar estrategias y orientar recursos hacia la superación de las inequidades, no solo sociales sino de género, que atraviesan todos los sectores sociales en cuanto al acceso al hábitat, los equipamientos, la movilidad, el espacio público y otros.

En la medida en que el tema de género no está incorporado, las mujeres son consideradas como población vulnerable, quedando fuera de los enfoques de seguridad humana y seguridad ciudadana expresado en políticas, programas y proyectos de inversión.

Las premisas básicas que sustentan el POT y que tienen como objetivo aportar a mejorar la calidad de vida de la población implican:

- a) Reconocer las diferencias sociales y de género de la población que habita la ciudad. *El concepto de ciudadanía con tratamiento universal e igual para todas las personas debe sustituirse por el de ciudadanía diferenciada, garantizando la participación de mujeres y hombres, en sus diversidades.*
- b) El Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar, a través del modelo de

ciudad que propone, la distribución equitativa de los costos y beneficios que la ciudad produce. *La planeación es un proceso político y técnico atravesado por la tensión entre Estado y mercado; de acuerdo con los principios del POT, el Estado debe cumplir una función reguladora y redistribuidora de recursos a favor de la igualdad de oportunidades.*

- c) *Contar con un sistema de información y seguimiento desagregado por sexo, y que incluya análisis de género, que tenga en cuenta necesidades e impactos de las políticas en poblaciones diversas, etnias, edades y condición social, que permita diseñar el desarrollo territorial en consecuencia con dicha diversidad.*
- d) Elaborar indicadores que permitan evaluar las transformaciones en el bienestar y calidad de vida de hombres y mujeres, en particular de los sectores más excluidos donde la vulnerabilidad de las mujeres se potencia en tanto la discriminación de género atraviesa la condición social.

Como expresa el estudio *Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá (2007)* garantizar, de manera efectiva, la seguridad ciudadana, la seguridad humana y la sostenibilidad económica y ambiental de largo plazo supone actuar sobre el nivel socioeconómico, la ubicación espacial y el acceso a bienes y servicios.

Ahora bien, garantizar las condiciones señaladas precedentemente con equidad social y también de género implica definir objetivos, políticas, estrategias y programas orientados, por una parte, a disminuir los factores que incrementan la pobreza en las mujeres (trabajos menos remunerados, informales, sin servicios sociales, división sexual del trabajo, violencia de género) y, por otra, garantizar el acceso a la tenencia segura de la vivienda, a servicios y equipamientos de cuidado de personas dependientes (niños/as, adultos mayores, personas con discapacidad, enfermos) y la provisión de espacios públicos y transporte accesibles y seguros.

20 El CEASC, SUIVD, Encuesta de Calidad de Vida, "Bogotá Cómo Vamos".

Asimismo, es necesario contar con el compromiso de la ciudad a través del POT, de elevar los niveles de consulta y participación de las mujeres en los espacios de decisión, para asegurar que sus demandas y propuestas sean tenidas en cuenta.

De igual modo, el Plan de Acción para la Igualdad de Género (GEAP) de Naciones Unidas (UN Hábitat) promueve que gobiernos, ciudades y autoridades locales cumplan los compromisos relacionados con la igualdad de género en la urbanización sustentable para aportar a los objetivos del milenio. Entre éstos señala que es necesario *invertir en infraestructura para reducir las cargas de tiempo de mujeres y niñas*, eliminar las inequidades de género en cuanto a empleo, disminuyendo el trabajo informal de las mujeres, acercar las brechas de género salariales y reducir la segregación ocupacional, incrementar la participación de mujeres en los parlamentos nacionales y los gobiernos locales, y combatir la violencia en contra de las niñas y mujeres (Millennium Project, 2005).

Cinco principales apuestas transformadoras²¹

I. Objetivo específico de inclusión del enfoque de género en el POT

Apuesta: El POT debe reflejar el compromiso de Bogotá D.C. con la equidad de género mediante la incorporación de un objetivo específico en el plan, que permita su desarrollo en las estrategias, políticas, programas, planes y proyectos.

Este compromiso se desprende del Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género 2004-2016, la institucionalización de la política pública Mujer y Géneros, los Planes de Desarrollo 2004-2008 y 2008-2012, y las Convenciones internacionales (CEDAW) ratificadas por Colombia.

II. El sistema de información

Apuesta: En el Sistema de Información para la Región que establece el POT, debe estructurarse y definirse, de manera obligatoria, la desagregación de datos por sexo, y el análisis con enfoque de género de la información estadística, que luego debe sustentar la definición de políticas públicas. Asimismo, implica reformular algunas de las categorías de análisis utilizadas para recabar dicha información, y que justifican los diagnósticos en los que debieran basarse las políticas, programas y proyectos, como son la Encuesta de Calidad de Vida, “Bogotá Cómo Vamos”, estudios sectoriales específicos que sustentan el POT y planes maestros.

Esto se relaciona con la eficiencia y el uso de los recursos públicos, porque si no conocemos las diferencias, los requerimientos específicos que tienen los ciudadanos y ciudadanas, tampoco es posible dar respuesta a esas demandas. El concepto “género” ayuda a visualizar la sociedad como es, compleja, heterogénea y, por lo tanto, innovar en las respuestas para dar cuenta de los cambios y transformaciones sociales. Permite, a su vez, focalizar las inversiones y los recursos más equitativa y eficientemente. Implica, también, desarrollar indicadores de impacto de género acorde con los compromisos de promover la igualdad de oportunidades.

Un sistema de información debiera dar cuenta de:

- accesibilidad física: distancia en tiempos y características de los recorridos para el acceso a las distintas actividades urbanas, merece especial atención la distancia a los lugares de trabajo de las mujeres, medida en costos y tiempos de traslado;
- accesibilidad a redes de infraestructura instalada: redes existentes, agua, energía eléctrica, desagües cloacales, recolección de residuos, otros;
- oferta de servicios: cuidado infantil, transporte público, educación, salud, recreación; medidos en cantidad y calidad;

²¹ Desarrolladas en relación con los objetivos, políticas, actuaciones, estructuras y planes, y se tradujeron en una propuesta concreta de modificación del articulado del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

costos en relación con la renta de los hogares y de los hogares monoparentales con mujeres a cargo y con hijos dependientes;

- seguridad urbana: delitos, agresiones físicas desagregadas por edad y sexo, espacios identificados como de alto riesgo, tiempos de permanencia en los espacios públicos, horarios en que transitan,
- características ambientales, detectando las fuentes de contaminación y su vinculación con la vida doméstica de las mujeres.

III. Violencias hacia las mujeres y seguridad ciudadana

Apuesta: Incorporar al Plan de Ordenamiento Territorial una definición más amplia del concepto de seguridad ciudadana que no se restrinja a la protección de personas y sus bienes, sino que genere condiciones para “el uso de la libertad de ciudadanos y ciudadanas”. Esto implica tipificar como delitos la violencia que se ejerce hacia las mujeres, tanto en el ámbito privado como público, y considerarlas en las políticas de seguridad ciudadana, en la oferta de equipamientos de atención y protección distribuido proporcionalmente en el territorio, en el diseño, la dotación y mantenimiento de espacios públicos y en los sistemas de movilidad, para garantizar ciudades seguras para las mujeres.

La complejización del enfoque sobre seguridad ciudadana, incorporando la violencia de género, debe traducirse en el POT y en el Plan Maestro de Seguridad Ciudadana, en objetivos generales y específicos, en los índices de seguridad ciudadana y los equipamientos de justicia en el territorio.

Dado que las violencias hacia las mujeres tienen causas complejas, basadas en factores culturales vinculados a la construcción de las relaciones de género caracterizadas por la subordinación de las mujeres y niñas, a los que se suma el desconocimiento de sus derechos como personas y ciudadanas, deben desarrollarse políticas públicas diversificadas y orientadas a la transformación cultural de las relaciones entre varones y mujeres, la visibilización de la problemática, la sensibilización de los operadores

de justicia y funcionarios/as responsables del diseño e implementación de políticas públicas, y a la ciudadanía en general, lo mismo que la definición de protocolos específicos coordinados entre policía y otras instituciones.

Las políticas de seguridad ciudadana deben tener un enfoque integral orientadas a la prevención, programas de atención, protección, sanción y reparación a las víctimas, y expresarse en el territorio de la ciudad en equipamientos específicos distribuidos de acuerdo con una demanda claramente determinada, basada en indicadores de género diferenciados, cuantitativos y cualitativos.

Articular el Plan Maestro de Seguridad Ciudadana con las estructuras del Plan de Ordenamiento, y específicamente la red de centralidades y el hábitat, y con otros planes maestros, como los de espacio público, bienestar social y movilidad para integrar las acciones tendientes a promover una ciudad más segura.

Debe establecerse una clara diferenciación entre las violencias de género y la violencia intrafamiliar. La violencia intrafamiliar afecta a niños/as, varones, ancianos/as, mientras que la violencia de género afecta a las mujeres por el solo hecho de serlo y ocurre tanto en el espacio privado como público.

De acuerdo con las estrategias, objetivos, políticas y equipamientos para la prestación de los servicios, el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia para Bogotá D.C., está orientado a la prevención, resolución pacífica de conflictos, prevención y atención de emergencias, coerción, investigación y judicialización, y penalización y reeducación. La atención de la violencia intrafamiliar está ubicada dentro de las funciones de prevención y resolución de conflictos, en las funciones de investigación y judicialización y en la práctica concebida como un problema de convivencia que busca resolverse mediante procesos de conciliación, principalmente. No obstante, “las condiciones en que se presentan las partes para negociar la solución del conflicto violento no son entonces iguales, como no lo son las capacidades para expresar y representar los intereses y la libertad para tomar decisiones y disponer de opciones” (Pineda, 2004).

Así, al no existir un enfoque de género en el plan, que considere las violencias de género diferenciando las violencias que aquejan a las mujeres de las que son víctimas los varones, y al subsumir las violencias contra las mujeres en la violencia intrafamiliar, las deja diluidas en el concepto de familia, por lo que no se las reconoce como ciudadanas con derechos propios.

La política pública de seguridad ciudadana con énfasis territorial debe reforzar la articulación entre fuerza pública y la acción civil en el ámbito local. Se busca reforzar la relación entre el gobierno local (diversos sectores), la policía y los organismos de seguridad, con una participación decisiva de los alcaldes locales, pero para prevenir las violencias de género es necesario capacitar y dotar de instrumentos a la policía y operadores de justicia y autoridades locales para tal fin y apoyarse en las organizaciones locales y redes de mujeres.

IV. Responsabilidad social de la economía del cuidado

Una óptica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres debe tener como condición cambios culturales que modifiquen la división sexual del trabajo entre varones y mujeres y avanzar en la búsqueda de un nuevo contrato social, donde el Estado y los gobiernos locales tienen la responsabilidad de promover dichos cambios y la planificación del territorio es uno de los aspectos que pueden contribuir a hacerlos efectivos.

Apuesta: Transformación del concepto de equipamiento asistencial de bienestar social al de responsabilidad social del Estado en la economía del cuidado.

Esto implica reconocer la división sexual del trabajo como obstáculo para la igualdad de oportunidades para las mujeres. Como respuesta, la ciudad debe garantizar posibilidades de acceso a equipamientos y servicios de proximidad, de cuidado de niños y niñas y personas dependientes, comedores, centros de apoyo escolar, centros educativos y servicios de salud, entre otros, vinculados a rutas de transporte público. En esto último debe priorizarse la accesibilidad de los estratos de menores ingresos,

que son los más afectados por la dependencia del transporte público.

Las actividades que garantizan la reproducción social deben ser una responsabilidad compartida, donde el Estado tiene especial protagonismo y debe traducirse en una premisa que oriente la distribución de los servicios y equipamientos en el territorio y que el POT debe reflejar.

V. Vivienda y hábitat

Apuesta: Garantizar el acceso a la tenencia segura de la vivienda a las mujeres, priorizando hogares monoparentales con mujeres a cargo y con hijos dependientes, trabajadoras en el sector informal de la economía, desplazadas, mujeres que sufren violencia de género. Mediante:

- La implementación de un sistema distrital de información con enfoque de género, sobre demanda de vivienda y hábitat, que permita diversificar la oferta como alternativa a la construcción de nuevas viviendas. Para esto es necesario caracterizar la demanda desagregando por sexo las jefaturas de hogar, la composición de los hogares, los ingresos, la existencia del trabajo incorporado a la vivienda, familias en hacinamiento, lo mismo que disponibilidad de suelo, infraestructura, servicios barriales, disponibilidad de viviendas desocupadas, etc.
- La implementación de los mecanismos necesarios para que las estrategias y acciones definidas en el POT (viviendas de interés social) se concreten en cuanto a la reducción del hacinamiento, a recuperar la ciudad construida, a disminuir la segregación social y espacial y a diversificar alternativas de solución: vivienda distrital en arriendo, reformas y densificación, edificios centrales para vivienda social (stock de viviendas desocupadas y en remodelación), vivienda productiva.
- Sistemas de subsidios distritales complementarios que reduzcan requisitos de créditos bancarios a familias más pobres y, principalmente, a mujeres jefas de

- familia a cargo de hijos menores o personas dependientes y/o mujeres violentadas.
- La revisión del concepto de vivienda digna, de áreas mínimas habitables, de acuerdo con funciones de cuidado y composición familiar, articulada a servicios públicos, sociales y mercado laboral.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2007). *Rompiendo el silencio. Mujer víctima y victimaria*. Colección Estudios Secretaría de Gobierno. Bogotá.
- (2007a). *El derecho a un espacio público, amable e incluyente*. Secretaría de Gobierno. Colección Políticas Públicas. Bogotá.
- Barrera, Dalia; Massolo, Alejandra (comp.) (2003). *El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*, México: Instituto Nacional de las Mujeres. UNDP.
- Bofill Levi, Anna (2008). *Guía para el planeamiento urbanístico y la ordenación con la incorporación de criterios de género*, Barcelona: Ahora Ideas.
- Boulin, Jean Yves. “Gobernar los tiempos de la ciudad”, en: *Le Courrier Du CNRS*, n° 82, CIUDADES.
- Cardona, L.; Dalmazzo, M.; Rainero, L. “La vivienda como derecho. Igualdad formal y desigualdad real”, en: *Mujer y vivienda adecuada*; S. Emanuelli (2004). Ed. HIC AL - Coalición Internacional del Hábitat América Latina.
- Carmona, M.; Falú, A.; Muga, E. (eds.) (2007). “Bordes e intersticios urbanos. Impacto de la globalización”. Undécima Conferencia Internacional Red Alfa-Ibis. TUDelft. Universidad de Valparaíso.
- CEPAL Informe 2008 “¿Qué Estado para qué igualdad?”, en: www.eclac.org/publicaciones/xml/6/.../Que_Estado_para_que_igualdad.pdf
- Dalmazzo, Marisol; de Suremain, Marie Dominique; Cardona, Lucy (1994). *Las mujeres y la crisis urbana o la gestión invisible de la vivienda y los servicios*, Bogotá: Anthropos, UN Hábitat, CEAAL.
- Dalmazzo, Marisol; Serrano, Nicolás; Cardona, Lucy (2008). *Documento de avance y resultados del Programa Regional Ciudades Seguras sin Violencias hacia las Mujeres*. Red Mujer y Hábitat Colombia, UNIFEM, AECID.
- Dalmazzo, Marisol (1997). *Los caminos a partir de Beijing y Estambul en Centroamérica, México y El Caribe*. Compilación de artículos. Loucel, Yolanda; Zschaebitz, Ulrike (comp.) Red Mujer y Hábitat para América Latina de HIC, El Salvador.
- Dalmazzo, Marisol; Rainero, Liliana (2009). *Género en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá*. Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá. AECID (en edición).
- Durán, María Ángeles (2008). *La ciudad compartida. Conocimiento, afecto y uso*, Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Falú, Ana; Segovia, Olga (eds.) (2007). *Ciudades para convivir sin violencia hacia las mujeres. Debates para la construcción de propuestas*, Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Falú, Ana (ed.) (2002). *Ciudades para varones y mujeres. Herramientas para la acción*, Córdoba: CISCESA. UNIFEM. Red Mujer y Hábitat de América Latina.
- Falú, Ana (ed. y coord.) (2003). *Guía para la formulación y ejecución de políticas municipales dirigidas a las mujeres*. Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y El Caribe. Red Mujer y Hábitat, Quito.
- Falú, Ana; Morey, P.; Rainero, L. (2001). *Ciudad y vida cotidiana: Asimetrías en el uso del tiempo y el espacio*, Córdoba: SECyT-UNC.
- Falú, A.; Morey, P.; Rainero, L. et al. (1995). “Los servicios urbanos en el marco de las políticas habitacionales y la problemática de género”, en: Falú, A.; Rainero, L. *Hábitat urbano, una visión de género*, Córdoba: CISCESA, Red Mujer y Hábitat.
- Gamba, S. (coord.); Barrancos, D.; Giberti, E.; Maffía, D.; Diz, T. (2007). *Diccionario de estudios de género y feminismos*, Buenos Aires: Biblios.
- García Nart, Martha (1996). “La calle como camino o tropiezo para la igualdad”, en:

- Dossier mujer y ciudad. Una visión de género sobre la vida cotidiana en la ciudad*, en: http://guiagenero.mzc.org.es/GuiaGeneroCache/Pagina_Decisiones_000066.html
- Instituto Nacional de las Mujeres (2003). *Oportunidades entre hombres y mujeres*, México: UNDP. GIMTRAP.
- Madariaga, Inés; Callejo, M.; Sánchez, J. (2004). *Ciudades para las personas. Género, urbanismo y estado de la cuestión*, Madrid: Instituto de la Mujer.
- Michaud, Anne (coord.) (2002). *Pour un environnement urbain sécuritaire. Guide d'aménagement*. Programme Femme et Ville, Montreal.
- Miralles-Guasch, Carme (2006). *Transporte y accesibilidad en urbanismo y género. Una visión necesaria para todos*. Diputación de Barcelona, España.
- Morey, Patricia; Rainero, Liliana (1998). *Paradigmas de género. Un panorama de las polémicas actuales*, Córdoba: Ed. CISCOSA, Red Mujer y Hábitat.
- Naciones Unidas (2000). "Further actions and initiatives to implement the Beijing Declaration and the Platform for Action" (boletín de prensa), Nueva York: Naciones Unidas.
- Pernás, Begoña (1998). *Reinventando el espacio*, en: http://guiagenero.mzc.org.es/GuiaGeneroCache/Pagina_Decisiones_000066.html
- Prats Ferret, María (1997). "IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing" (documento analítico), Departamento de Geografía, Barcelona.
- Rainero, Liliana (2008). "Las visibles ausencias en las políticas urbanas y de seguridad ciudadana", en: *Red Mujeres y Ciudad*, FLACSO Ecuador, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- (2001). "Una mirada de género a los asentamientos humanos", en: *Medio ambiente y urbanización: Gestión urbana, género y programas sociales*, Año 17, n° 56, pp. 73-92, Buenos Aires: Ed. IIED-ALL.
- Rainero, L.; Rodigou, M. (2004). "El espacio público de las ciudades. Procesos de construcción de indicadores urbanos de género", en: *Discurso social y construcción de identidades: Mujer y género*, Córdoba: Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba, pp. 73-87.
- Rainero, L.; Rodigou, M.; Perez, S. (2005). *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*, Córdoba: Ed. CISCOSA. Red Mujer y Hábitat. UNIFEM.
- Ramírez, Claudia C. (2006) "Violencias contra las mujeres en Colombia. Los acuerdos internacionales y las leyes nacionales", ponencia para el seminario Violencia hacia las mujeres, las niñas y los niños: de lo cotidiano a lo político, un asunto de derechos humanos, Bogotá: Corporación Sisma Mujer.
- Rico, María Nieves (1998). *Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo*, Santiago de Chile: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo.
- Saavedra, María del Rosario (2008). *Enfoque de género en la planeación de la recuperación post-sismo en Bogotá*, Bogotá: Proyecto PNUD COL/54254.
- (2005). *Género en las políticas institucionales del Cinep*, en: www.cinep.org.co.
- Salvador, Soledad (2007). *Estudio comparativo de la "economía del cuidado" en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay*, IGTN/CIEDUR.
- Tobío, C. (1995). "Movilidad y género en el espacio urbano", en: Tobío y Denche. *El espacio según el género, ¿un uso diferencial?*, Madrid: Universidad Carlos III.

La gobernabilidad urbana: pueblos originarios y comunidad política en la Ciudad de México

Lucía Álvarez Enríquez¹ (México)

Resumen

Se aborda la problemática y conflictividad de los más de cien pueblos originarios inmersos en la Ciudad de México en relación a su participación en las dinámicas urbanas y al régimen político local. Esto en el marco de un proceso de construcción democrática que se lleva a cabo con parámetros etnocéntricos, en función de la consolidación de un régimen homogéneo e integrador, erigido sobre un sistema de representación dentro del cual la inclusión de una pluralidad política acotada comparte de manera formal algunos valores y expresa ciertas necesidades de la población urbana, pero ha perdido de vista su carácter pluriétnico y su diversidad cultural.

Introducción

La Ciudad de México, con sus casi 9 millones de habitantes (y cerca de 19 en la perspectiva metropolitana) y con una extensión territorial aproximada de 1.500 km², ha sido históricamente la ciudad concentradora de población por excelencia en nuestro país, el centro político de la nación y el pilar del desarrollo económico. También la más plural y heterogénea, la

que alberga a grupos sociales más variados, la que da cabida a minorías de todo tipo, a grupos étnicos diversos y a fuerzas políticas con tendencias divergentes; igualmente la más receptiva de poblaciones migrantes (del país y de otras latitudes) y de las más diversas prácticas culturales y religiosas. En suma, ha sido y es el receptáculo de la pluralidad política y la diversidad social y cultural del país y la gestora también de múltiples acciones que expresan la diversidad y la pluralidad locales. Sus capacidades urbanas (espaciales, económicas, de servicios y recursos naturales) y su alto contenido simbólico han brindado por muchos años auspicio y sustento al desarrollo de innumerables expresiones de nuestra sociedad.

Este escenario ha dado a la ciudad un carácter cosmopolita, acentuado en las últimas décadas por la articulación a las redes y procesos de globalización, que de acuerdo a las tendencias definidas de la economía capitalina ha transitado de la industrialización a una economía básicamente terciarizada y el desarrollo urbano ha avanzado hacia un marcado grado de segmentación social y territorial. Del mismo modo, durante la segunda mitad del siglo XX, prosperó un proceso de tendencias definitivamente megapolitanas, en la perspectiva urbana, así como

1 Doctora en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigadora titular en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM. Especialista en ciudadanía y democracia en grandes ciudades. lavarez@servidor.unam.mx

de diversificación cultural particular nutrido de comunidades, pueblos, culturas y lenguas que conviven e interactúan en su seno.

La diversidad social y cultural de la ciudad proviene de numerosas raíces y del legado de distintas etapas históricas anidadas en este territorio urbano; desde la presencia histórica de los pueblos originarios, la población mestiza y la inmigración de personas de distinto origen étnico, hasta la de múltiples grupos identitarios anclados en las diferencias de clase, género, religión, etc. En este sentido, la diversidad inmanente ha dado lugar en este espacio tanto al fenómeno multicultural, con la presencia de diversas comunidades culturales de migrantes, como al fenómeno pluricultural, que refiere a la existencia de pueblos y culturas preexistentes en el territorio, con muchos años (en ocasiones siglos) de asentamiento previo.

De este modo, la diversidad de la Ciudad de México responde, por una parte, al prominente desarrollo de la urbe, que ha atraído naturalmente a numerosas corrientes migratorias de todo el país y, al mismo tiempo, al crecimiento de la mancha urbana que se expande hacia distintas latitudes devorando tierras, aguas, bosques y otros recursos naturales originalmente pertenecientes a los pueblos que la circundaban.

Una de las raíces más notables de la diversidad cultural capitalina es la que constituyen los llamados *pueblos originarios*, descendientes en su mayor parte de las sociedades de las culturas antiguas y asentados en las distintas latitudes del territorio urbano. Estos se caracterizan en general por ser comunidades históricas, con una base territorial y con identidades culturales diferenciadas (Sánchez, 2004). Los más identificados se localizan en las delegaciones del sur y occidente del Distrito Federal: Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco, Tlalpan, La Magdalena Contreras y Cuajimalpa, pero existe un núme-

ro también importante de éstos asentados en la mayor parte del resto de las delegaciones: Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón, Iztapalapa e Iztacalco.

Estos pueblos han permanecido es sus sitios originales desde hace muchos años, pero, salvo algunos casos excepcionales como el de los pueblos de Milpa Alta,² se habían mantenido de alguna manera invisibilizados y replegados en relación a la dinámica urbana y al desarrollo político de la capital del país. Es sobre todo a partir de los años 90 cuando de manera elocuente comienzan a hacerse visibles, mediante movilizaciones que bajo distintas modalidades reaccionan a la amenaza que representa el crecimiento de la ciudad sobre sus territorios.

La persistencia de estos pueblos en distintas áreas de la ciudad obedece a que éstos han permanecido asentados sobre sus territorios originarios, y conservan –en buena parte de su estructura originaria en lo espacial y en lo relativo a su organización interna, así como diversas modalidades de autorregulación– prácticas culturales, económicas, territoriales y políticas (autoridades propias, formas de representación y mecanismos de toma de decisiones). De ahí que permanezcan posicionados como comunidades con una dinámica particular, insertas en la ciudad pero diferenciados de ésta, en permanente tensión con las tendencias urbanizadoras y en una situación marginal en relación a las prácticas y procesos urbanos hegemónicos.

La problemática de la integración de los pueblos originarios en la comunidad urbana y política capitalina ha adquirido particular relevancia en el marco del proceso de modernización de la ciudad, a partir de los años 50 del pasado siglo, y también en el marco del reciente proceso de inserción de la ciudad en el mundo global, experimentando cambios significativos

2 La historia de los comuneros de Milpa Alta, al sur del D.F., explica en buena medida –como afirma Iván Gomezcesar– la importancia de la historia política de esta región tanto en términos de la defensa de los recursos comunitarios como de la construcción de un discurso y una cohesión identitarios. La efervescencia del COMA (Comuneros Organizados de Milpa Alta) duró hasta mediados de los 80, y en su transcurso lograron cosas significativas como acabar con la tala de los bosques que provocaba la industria papelera ahí instalada e impedir el desarrollo de otros proyectos que afectaban de manera importante a los bosques de esta región. Ver Gomezcesar, Iván. *Para que sepan los que aún no nacen. Construcción de la historia de Milpa Alta*, Tesis doctoral en Ciencias Antropológicas, UAM-I, Mimeo, p.11.

que han acentuado la tensión y el permanente conflicto que ha existido desde entonces de manera evidente entre la lógica societal de los pueblos originarios, la lógica propia del proceso de urbanización que segmenta y rearticula el espacio urbano, la lógica del desarrollo económico y del mercado, que pone en confrontación diversos intereses y mercantiliza el territorio, y la lógica centralista y homogeneizadora del gobierno local.

Esta circunstancia es indicativa de la complejidad que entraña la construcción de un régimen democrático y la integración de una comunidad política incluyente, anclada en el seno de estos procesos, que exprese y represente a la pluralidad política y a la diversidad social y cultural realmente existentes en la capital del país y regule sus formas de participación.

Los pueblos originarios en la vida de la ciudad

En el contexto latinoamericano, hablar de los pueblos originarios significa en un sentido aludir sin más a los pueblos indios; a aquellos sobrevivientes de la conquista, arraigados en las antiguas culturas que prosperaron en el subcontinente y que conservan profundas raíces de la matriz cultural mesoamericana. En otro sentido, sin embargo, en la actualidad esta expresión hace referencia también a comunidades de composición social y cultural más híbrida, ancladas igualmente en aspectos específicos de las culturas indígenas, pero con importantes componentes mestizos, y autodefinidas como indígenas a partir de su diferenciación con otros procesos culturales y políticos contemporáneos.

En uno y otro caso, lo que interesa destacar es la condición de marginalidad que han sostenido estos pueblos originarios en relación a los sitios de asentamiento en la ciudad, y a las formas de gobierno locales. Como se sabe, desde el establecimiento de los españoles en la cuenca de México fueron impuestos nuevos esquemas de organización territorial y social que implicaron importantes transformaciones de la traza

urbana y de las instituciones indígenas. En la Ciudad de México, como en otras ciudades, prosperó una política claramente segregacionista de desplazamiento de los pueblos indios del centro de la ciudad hacia las periferias, lo que dio lugar a la clara distinción entre las áreas asignadas a los españoles y las de la población nativa. Así fue reservada el área central para los españoles y se definieron dos parcialidades indígenas de la Ciudad de México: Santiago Tlatelolco y San Juan Tenochtitlan.

A partir de los siglos XVII y XVIII, y de manera progresiva, el régimen de la Colonia avanzó en el dismantelamiento de las formas de propiedad de los indígenas, así como de sus instituciones políticas, sociales y culturales. La batalla contra el uso de las lenguas originarias fue una de las más intensas, porque encontraron fuertes resistencias entre las comunidades de indios al ser declaradamente atacadas, menospreciadas y descalificadas y ser impuesto el español como idioma obligatorio. En el ámbito territorial, la disputa se desató entre las formas individuales de propiedad de la tierra, que preconizaba ya el régimen liberal, y las formas comunales y colectivas históricas de propiedad de los indígenas (Viqueira, 2005). En el caso de la Ciudad de México, el tema de la invasión territorial derivó paulatinamente en el arrinconamiento de los barrios indios y el establecimiento de cercos virtuales en torno a ellos.

Este aspecto cambió de manera tangible durante el siglo XIX, con la llegada del régimen liberal a la nación y a la ciudad. Ni liberales ni conservadores integraron a los indígenas en sus proyectos de nación, éstos fueron más bien asumidos e identificados por ambos como “un problema” que se debía enfrentar y como un obstáculo para la construcción de una nación moderna. A lo largo de estos años se propició una intensa campaña ideológica contra los pueblos indios (Florescano, 2004), que llevaba en el fondo la embestida declarada contra sus posesiones y la amenaza de la existencia identitaria de estos pueblos: las tierras, los recursos naturales, los territorios, las lenguas, la vida comunitaria y las formas de organización social y política (Yanes, 2007).

En este transcurso del siglo XIX los pueblos indios³ de la Ciudad de México fueron incorporados de manera obligada a la propia ciudad y a su régimen de gobierno. No medió en ello ningún tipo de acuerdo ni de negociación con éstos que avalara su voluntad de ser incluidos. Su integración se llevó a cabo sin el conocimiento de sus formas propias de autogobierno, sus modalidades de organización tradicionales y sus autoridades, quedando integrados, en calidad de minoría política, a un régimen y a una legalidad ajena perteneciente a un proyecto político y económico que los excluye como sujetos.

Desde entonces, los sobrevivientes de los llamados *pueblos originarios* han permanecido en una situación similar en relación a los gobiernos locales de la Ciudad de México. Esta circunstancia se ratificó en 1928, con la creación del Departamento del Distrito Federal, que suprimió en la capital del país el régimen municipal y lo sustituyó por el delegacional. Bajo este nuevo régimen los pueblos pasaron a depender de una jurisdicción mayor (las delegaciones), a la que quedaron subordinados política y jurídicamente. Con esto perdieron poco a poco las jerarquías de sus funciones civiles y se vio seriamente afectada la capacidad de administración sobre sus propios territorios.⁴

A pesar del reconocimiento formal que el régimen posrevolucionario hizo de sus posesiones territoriales, mediante el reparto agrario y la validación en muchos casos de los *títulos primordiales* que acreditaban esta posesión,⁵ los conflictos por la posesión de la tierra, por las consecuencias a la propiedad comunal y por las modalidades de propiedad establecidas, continuaron a lo largo del siglo XX. Hasta la actualidad, constituyen uno de los ejes más importantes del conflicto entre los pueblos y el proyecto urbano de la nueva ciudad liberal y globalizada;

este es el caso de los numerosos pueblos que se mantienen asentados en las distintas latitudes del Distrito Federal.

Acerca del referente de pueblo originario

En torno a la noción de *pueblos originarios* existe desde hace años un debate no resuelto, dado que hay quienes definen a éstos a partir de su componente indígena y su pertenencia a las raíces mesoamericanas; otros los ubican como entidades básicamente mestizas que conservan prácticas de origen más bien colonial; o los caracterizan a partir de la preservación de instituciones propias y la reproducción de prácticas comunitarias, etc. Para los fines de esta reflexión se ha optado por un referente amplio y flexible que ayude a identificar a estos pueblos, primordialmente, en su condición de diferencia y conflicto con las condiciones de la vida urbana moderna y globalizada, y por su diferencia y tensión permanente con el régimen político local.

Así, se asume aquí a los pueblos originarios en una perspectiva genérica, cercana a la de Teresa Mora, como “unidades sociales portadoras de una singular identidad conformada por su tradición histórica, territorial, cultural y política”, preexistentes a la fundación del Distrito Federal y al ordenamiento jurídico-político que detenta en la actualidad; que conservan cierta autonomía cultural y política y se asumen al mismo tiempo como parte de la ciudad defendiendo su pertenencia, su identidad de pueblo y su derecho al territorio. Se trata de entidades con una arraigada herencia indígena o colonial y fuertes lazos de parentesco, y que mantienen, en mayor o menor medida, autoridades tradicionales y una estructura de organización comunitaria que da sustento a los eventos festivos y rituales que las cohesionan.

3 En ese momento de la historia los pueblos existentes no eran ya todos pueblos indios y de origen prehispánico, sino algunos también de composición mixta (india y mestiza) y de origen colonial.

4 Un ejemplo de esto es el paso de dos funciones civiles de la vida de los pueblos, como son la seguridad y los servicios públicos, que dejaron de estar bajo el control de éstos y pasaron a depender directamente de las delegaciones. Ver Robinson, Scott. “Mayordomos y consejeros ciudadanos”, en: Robinson, S. (coord.) *Tradición y oportunismo: las elecciones de consejeros ciudadanos en los pueblos del Distrito Federal*, México D.F.: Ed. Sábado, p.18.

5 Esta posesión fue reconocida desde el régimen colonial a través de *las mercedes y encomiendas*, que fueron modalidades de otorgamiento de tierras a los indios para su sobrevivencia.

Con esta acepción amplia se intenta participar en el debate que permanece abierto sobre el tema, tomando en consideración que la enorme diversidad que caracteriza a estos pueblos dificulta precisar sus elementos comunes. En este caso, se toma como referencia la condición de diferenciación (y en ocasiones oposición) con respecto a los cánones de la vida urbana⁶ y a las instituciones del régimen local, que descansa en distintas prácticas y modalidades de expresión, como hilo conductor que los emparenta y los ubica en una posición compartida.

Ciertamente, la condición de los pueblos en las distintas latitudes del Distrito Federal es diferente, en función del grado de absorción o invasión respecto a la mancha urbana, o al grado de preservación que han logrado sostener en relación a ésta. Los pueblos ubicados en las zonas más rurales o semi rurales de la entidad, el sur y el poniente, son aquellos que han logrado mantener mayor cohesión e integridad de su territorio y estructuras; esto sucede en las delegaciones Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac, Tlalpan, Magdalena Contreras, Alvaro Obregón y Cuajimalpa; mientras que aquellos ubicados en las zonas oriente y norte, en las delegaciones Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa y Venustiano Carranza, han sido muy vulnerados en estos aspectos.

De acuerdo con esta acepción amplia, hay coincidencia en que el número aproximado de pueblos existentes actualmente en el Distrito Federal es de cerca de cien y que éstos se encuentran dispersos en las distintas latitudes de la ciudad capital.

Los pueblos originarios en el régimen político del Distrito Federal

¿Cuál es el sitio que ocupan los pueblos originarios en el gobierno local?, ¿cuál es su ámbito de participación?, ¿cuál es su espacio de representación? Estas son preguntas que vienen al caso después de insistir y poner de relieve la

presencia histórica de estos pueblos y el carácter estratégico de su existencia y de su función en la ciudad diversa y pluricultural.

Lo primero que hay que mencionar al respecto es la condición de marginalidad política que ha caracterizado la situación de los pueblos originarios desde la época virreinal, la cual se ha traducido, en términos legales, en un no reconocimiento de sus autoridades y de las instituciones que constituyen a estas comunidades. Esta situación ha incidido de manera decisiva en la articulación de sistemas tradicionales de relación entre los pueblos y el gobierno a lo largo del siglo XX, sustentada en un pragmatismo fundado en prácticas informales, clientelares y represivas en diversas formas.

Hasta 1928 la organización política del Distrito Federal se fundaba en el régimen municipal, bajo las normas del municipio libre estipuladas en el Artículo 115 de la Constitución. Pero en ese año el régimen municipal fue cancelado en la capital del país y el gobierno local sustituido por un Departamento del Distrito Federal (DDF), con carácter más bien administrativo y restringidas funciones políticas. El DDF se convirtió en un órgano que pasó a depender directamente del presidente de la República y sus funciones político-administrativas a ser regidas por una Ley Orgánica. Para fines operativos los municipios fueron transformados en 13 *delegaciones* y un *departamento central*.

Con estas disposiciones el gobierno local perdió autonomía y capacidades políticas, y los capitalinos fueron despojados de sus derechos políticos al quedar sumamente restringidas sus formas de participación en la vida pública y al perder la facultad de elegir a sus gobernantes. En esta nueva circunstancia, que permea la mayor parte del siglo XX, los pueblos originarios quedaron nuevamente marginados, como parte de la jurisdicción de unas delegaciones extremadamente subordinadas a los gobiernos local y federal, acotadas en sus funciones y con escasa capacidad de decisión.

6 Como señala Andrés Medina, en el calendario ritual y festivo de los pueblos originarios está presente una concepción del tiempo y del espacio alterna a la hegemónica en la gran urbe (2007: 185-186).

A diferencia de los estados y municipios que forman parte de la República mexicana, la forma de organización del Distrito Federal se caracteriza por la ausencia de un “gobernador, ayuntamientos y representación directa”, lo que significa una suerte de vacío constitucional que entre otros efectos produce fuertes limitaciones a las formas de participación política y a las modalidades de vinculación entre ciudadanos y autoridades (Martínez Assad, 2004). A partir de aquí, los representantes políticos del D.F. y los de las delegaciones no son elegidos por la ciudadanía, sino designados de manera vertical por el presidente de la República y por el regente del DDF.

Esta estructura del gobierno capitalino comenzó a modificarse en las últimas décadas del siglo XX, cuando –producto de diversas movilizaciones de actores políticos y sociales y de acontecimientos decisivos como los sismos de 1985– se constituyó, en 1987, el primer órgano de representación popular en el ámbito local: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (posteriormente Asamblea Legislativa del D.F. [ALDF]), electa por los ciudadanos. Esta asamblea surgió con funciones más bien de gestoría e intermediación entre autoridades y ciudadanos, pero en 1993, en el marco de la reforma política capitalina, se transformó en un órgano de mayor envergadura con facultades legislativas.

En este proceso, desde la ALDF se impulsaron cambios constitucionales importantes (1996) orientados a responder a la demanda de elección de los representantes políticos de la entidad y de las delegaciones, de donde derivó la institucionalización de la primera elección por voto directo y secreto del jefe de gobierno de la capital del país, que se llevó a efecto en 1997. Con esta reforma llegó también la sustitución de la Ley Orgánica como instrumento rector del gobierno local por un Estatuto de Gobierno, más cercano en su formato y contenido a una carta constitucional, y la promulgación de la primera Ley de Participación Ciudadana (1995).

Este conjunto de cambios representan desde entonces un avance en la construcción de una vida pública democrática en la Ciudad de México, y trazan las bases para la creación de formas

innovadoras y democráticas de gobierno, gestión urbana y metropolitana, como la formulación y aplicación de políticas urbanas con contenido social (Ramírez Kuri, 2008). Al ser el resultado de importantes procesos participativos y de una apertura institucional inminente, estas reformas expresan la presencia de la ciudadanía organizada en la demanda de un gobierno propio con poderes plenos y la ampliación de los derechos políticos de los ciudadanos. No obstante, sus alcances son limitados porque tienen como eje la cuestión electoral, por lo tanto, pasadas las elecciones quedan inconclusos otros aspectos sustantivos de la reforma política. Entre los asuntos pendientes quedan, por ejemplo, la necesaria transformación de la estructura centralizada del gobierno, dotar de facultades plenas a los poderes locales y una política integral y eficaz de participación ciudadana (Álvarez y Sánchez Mejorada, 2002).

Como es evidente, también los avances en la reforma política han significado la ampliación de los ámbitos de la representación en el Distrito Federal. No solo se constata esto con la creación de la ALDF y la introducción de los ejercicios electorales para jefe de gobierno y jefes delegacionales, sino también en la creación de instancias territorializadas de participación ciudadana (comités vecinales/ciudadanos), que se constituyen mediante la elección de representantes vecinales por voto universal directo y secreto y, más recientemente, a través de una asamblea vecinal. Estos representantes emanan de una estructura de Unidades Territoriales (UT) que integran por igual a barrios, colonias, pueblos y unidades habitacionales, de manera tal que las personas y comités electos no representan a estas unidades particulares (barrios, colonias, pueblos) sino a unidades territoriales amplias conformadas de manera indistinta por conjuntos o fragmentos de éstas.

Sin embargo, si bien se han ampliado los espacios y las modalidades de participación de los capitalinos en la nueva estructura de representación creada durante las últimas dos décadas, los pueblos originarios permanecen aislados y excluidos en su particularidad, sin un espacio propio de representación y sin ser reconocidos, en tanto comunidades diferenciadas, en el

régimen político local. Continúan marginados en sus problemáticas y sus modalidades de reproducción particulares y sin un respaldo institucional para la gestión de sus demandas y el ejercicio de su soberanía.

Los pueblos originarios no son reconocidos en el Estatuto de Gobierno, no tienen representantes propios en la ALDF y tampoco tienen reconocimiento en el marco jurídico propio del Distrito Federal, como es el caso de la Ley de Participación Ciudadana.⁷ Se mantiene la resistencia de las autoridades a reconocer legalmente su existencia en tanto pueblos con identidades y autoridades propias y con derechos colectivos.⁸

De aquí proviene en buena medida su invisibilidad ante el gobierno, ante las fuerzas mercantiles y ante gran parte de la población urbana. La falta de reconocimiento es también la causa de una larga lista de agravios y conflictos que todavía permanecen en su contra: expropiación y privatización de sus tierras y recursos, irregularidades en la legalización de sus territorios, imposición de proyectos urbanos y mercantiles que atentan contra su soberanía, desconocimiento de sus autoridades propias, injerencia irresponsable de las autoridades delegacionales en sus asuntos internos, su falta de participación y representación en los órganos administrativos y de gobierno, y la imposibilidad de intervenir en la formulación de propuestas e iniciativas para sus problemas particulares y para la vida pública de una ciudad de la que también son parte (Sánchez, 2004).

La representación de los pueblos originarios

La única figura de representación con la que de manera informal han contado los pueblos originarios hasta ahora es la de “coordinador de enlace territorial” (CET) o “subdelegado auxiliar” –que es en realidad un empleado delegacional en algunos casos, como en los pueblos del sur (Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac y Tlalpan)–, figura que ha sido apropiada como representante de la comunidad y erigida en “autoridad política del pueblo”. Se trata de una autoridad que realiza en los hechos funciones administrativas y facultades municipales de carácter rural; posee un carácter dual, por una parte es un representante popular elegido por el pueblo y por otra un empleado a sueldo que forma parte de la administración pública de la delegación.

El CET opera en los hechos en esta doble dimensión pero carece de reconocimiento jurídico que establezca y valide los ámbitos y facultades de su competencia.⁹ Es una figura que se contradice con el marco legal establecido, pues en el Estatuto de Gobierno se faculta a los jefes delegacionales a designar a sus colaboradores, entre éstos al coordinador de enlace territorial, para cumplir funciones específicas dentro de la administración pública local, con lo cual su función como autoridad del pueblo queda en realidad fuera de norma.¹⁰

Elegido por la comunidad, de acuerdo con las normas políticas de cada pueblo, el CET funge

7 Muy recientemente se han introducido algunas reformas puntuales a esta ley, en la que por primera vez se hace un reconocimiento explícito de la existencia de los pueblos originarios, y se reconoce, también por primera vez, una modalidad específica de representación. Cambios que no han entrado aún en operación.

8 Este es un fenómeno que refiere al proceso de *etnofagia* al que alude Díaz Polanco en su crítica al multiculturalismo liberal, cuando asegura que existe actualmente en los estados nacionales (y en los latinoamericanos, en particular) la política del “reconocimiento” cultural a las identidades comunitarias, pueblos originarios y comunidades de migrantes y un “respeto y cuidado” por su diferencia y sus costumbres, pero este reconocimiento se pierde cuando en el abanico de la diferencia se introducen las diferencias sociales, económicas y políticas de los involucrados, es decir, cuando la diferencia significa una distinción de fondo y se introduce el derecho a la autodeterminación (Díaz Polanco, 2006: 172-183).

9 Se ha comenzado a dar ciertos pasos en esta dirección con la reciente reforma de la Ley de Participación Ciudadana, que acredita esta figura como “representante del pueblo” con funciones específicas. Sin embargo, de manera inexplicable, esta disposición ha sido tomada únicamente en 4 de las 16 delegaciones del Distrito Federal; de manera que una buena parte de los pueblos originarios de la ciudad continúan sin reconocimiento jurídico.

10 Ver el documento “Diagnóstico de las funciones y facultades de los Coordinadores de Enlace Territorial de las delegaciones del sur del Distrito Federal”, producido por la Coordinación de enlace y desarrollo comunitario del gobierno del Distrito Federal, 2005.

virtualmente como autoridad. En su doble carácter de autoridad y empleado público realiza numerosas funciones; en particular es el encargado de solucionar entre los vecinos los conflictos que no requieren la intervención de otro tipo de instancias jurisdiccionales. Interviene, por ejemplo, en la organización de las fiestas religiosas y cívicas, en la promoción de trabajos colectivos de beneficio común, en la organización de comisiones de desarrollo comunitario y cultural y en la búsqueda de acuerdos entre vecinos para atender conflictos que pudieran trascender a otras instancias.

En los hechos, los CET cumplen tres funciones básicas: a) son servidores públicos con funciones administrativas, b) son autoridades elegidas por su comunidad con facultades consuetudinarias, en tanto jueces de paz, jueces cívicos, fedatarios públicos y autoridades registrales y c) son el vínculo del pueblo con las autoridades delegacionales.

La función de coordinador de enlace territorial no existe en todos los pueblos ni en todas las delegaciones, es una prerrogativa peleada y conquistada principalmente en los pueblos del sur y en algunos de la zona poniente, que son los pueblos con mayor arraigo, cohesión y fortaleza identitaria. De igual manera, no en todos estos pueblos existe la práctica de que sea el pueblo el que elija a su CET; en muchos casos éste, en tanto servidor público y empleado delegacional, es designado por el jefe delegacional, de acuerdo con las facultades que le otorga el Estatuto de Gobierno. De esta manera, se trata de una figura de representación peculiar y compleja que no es generalizada ni reconocida jurídicamente. Sin embargo, en algunas de las delegaciones los pueblos han logrado que de manera consuetudinaria sea reconocida y respetada en sus funciones por los gobiernos locales.

Existen incluso procedimientos armados y consensuados con la delegación para los procesos electorales, en los que intervienen tanto la estructura organizativa del pueblo como la estructura de la delegación. En la mayor parte de los casos las autoridades del pueblo solicitan a la Coordinación de Participación Ciudadana

de la delegación que emita la convocatoria a las elecciones y establezca los requisitos correspondientes, para que la elección se lleve a cabo por voto universal, directo y secreto. Como en la norma no existe el procedimiento electoral para este caso y es más bien facultad de los delegados designar a los CET, la convocatoria que emite el delegado es la de una "Consulta vecinal para designar al coordinador". Se trata de un procedimiento sincrético, articulado "a modo", con una peculiar combinación entre la norma escrita y las normas consuetudinarias de los pueblos, para validar e "institucionalizar" al CET como representante del pueblo.

Este procedimiento, sin embargo, por peculiar, es inestable jurídicamente e indefinido; adolece de una gran ambigüedad que lo hace depender en muchos casos de la voluntad política del delegado en turno. La figura del CET y el procedimiento para elegirlo no están normados legalmente y por tanto no pueden generalizarse ni garantizarse, se trata de un importante vacío legal e institucional.

La otra forma de representación que toca tangencialmente a los pueblos originarios son los "comités vecinales", que –como se mencionó antes– son los órganos de la representación vecinal territorial para la participación ciudadana, establecidos en la Ley de Participación Ciudadana. No son exclusivas para los pueblos ni adaptadas a sus modalidades de organización y funcionamiento político, son más bien formas normadas e institucionalizadas, comunes para los distintos asentamientos territoriales: barrios, colonias, unidades habitacionales, pueblos, etc., sin distinción de estructuras y particularidades.

Salvo en contadas excepciones, como es el caso de algunos pueblos del occidente de la ciudad (Álvaro Obregón y Cuajimalpa), donde los entonces Consejos Ciudadanos (antecedente de los Comités Vecinales) fueron apropiados por los pueblos de la zona y reconocidos como formas propias de representación, en general, estos comités, por sus características híbridas, legalmente ambiguas y políticamente poco consistentes, no han

sido reconocidos por los pueblos como formas propias de representación.¹¹

Como se dijo, en la Ley de Participación Ciudadana hasta muy recientemente existe una mención especial para los pueblos originarios, y únicamente para una parte de éstos existe una figura de representación adecuada a sus características. Esto quiere decir que en el caso de buena parte de los pueblos existentes en la ciudad no es considerada su circunstancia particular como pueblos, sus formas organizativas ni sus autoridades propias. Es por ello que, en los hechos, la figura de los comités vecinales no ha sido reconocida y asumida por los pueblos, y no ha podido sustituir a sus formas tradicionales de organización para la gestión.

Lo anterior hace evidente la existencia de un vacío institucional en materia de representación para los pueblos, y la necesidad de redefinir las modalidades de participación, sus atribuciones y sus ámbitos de competencia de manera acorde con sus características y necesidades. Se observa también que entran en conflicto las tres principales formas de representación ligadas a los pueblos originarios: las autoridades agrarias (Comisariado Ejidal), los Coordinadores de Enlace Territorial y los Comités Vecinales, y que es necesario redefinir igualmente los vínculos y la jerarquía entre ellas.

Con todo esto, queda a la vista que la problemática de fondo corresponde al diseño institucional del gobierno capitalino y de su fundamento jurídico. Remite al tema de la reforma política inconclusa en nuestra ciudad y a la necesidad de reformar el Artículo 122 Constitucional, para poder otorgar al gobierno local poderes plenos y un estatuto constitucional. Pero, partiendo de estas premisas y con el sustento que proporciona, pese a todo, la figura del Coordinador de Enlace Territorial, es posible visualizar caminos alternos y acotados que introduzcan a la agenda de la reforma política de la Ciudad de México, diseños y modalidades posibles de gobierno y niveles de autoridad que medien entre la comunidad (los pueblos) y la delegación o el gobierno central.

La búsqueda de estos caminos alternos requiere partir, en primer término, del cabal reconocimiento del carácter pluricultural de la Ciudad de México y, en segundo término, del reconocimiento al derecho de representación de los pueblos que forman parte de ella. No se trata necesariamente de refundar el gobierno y reconstituir las relaciones políticas hegemónicas; se trata de asumir estas condiciones e incursionar en la forma de ser congruente con ellas, estableciendo una nueva base de relación con estos pueblos, sustentada en el reconocimiento de su autonomía.

Este reconocimiento puede representar el punto de partida de un nuevo tipo de relación entre los pueblos originarios, la sociedad capitalina y el gobierno de la Ciudad de México hacia una integración de los pueblos a la comunidad política local y, en su caso, hacia la construcción de un régimen plural.

En función de lo anterior, hace falta avanzar en ciertas medidas y políticas, tales como: 1. que los pueblos originarios sean reconocidos constitucionalmente y en la legislación local (Estatuto de Gobierno) como pueblos o grupos con identidades propias y derechos colectivos; 2. que sean reconocidas sus autoridades y formas de organización comunitaria, cuyas características y facultades estén normadas en la legislación local y federal; 3. que sea formalizada la figura del Coordinador de Enlace Territorial como representante y autoridad de los pueblos originarios, y reconocidas sus funciones; 4. que dispongan de un ámbito territorial propio, y de la facultad de tomar parte en la decisión sobre la gestión, el uso y manejo de sus recursos; 5. que, desde su particularidad (autonomía), puedan participar en las instancias y órganos de decisión local (en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) y en todas las instancias de debate y toma de decisiones, así como en las diseñadas para la participación ciudadana; y 6. que puedan contar con recursos propios y acceder a los fondos nacionales y a los presupuestos de las políticas locales: social, urbana, de cultura, etc.

11 Esto ocurrió en 1995, durante la primera elección de Consejeros Ciudadanos bajo el mandato de la primera Ley de Participación Ciudadana (LPC).

Estas son algunas premisas indispensables para avanzar en la democratización del régimen político capitalino y garantizar, mínimamente, la construcción de una comunidad política incluyente en la Ciudad de México.

Bibliografía

- Álvarez, Lucía; Sánchez Mejorada, Cristina (2002). "Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la ciudad de México, 1997-2000", en: Olvera, Alberto. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, México: FCE.
- Álvarez, Lucía (2006). "Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México", en: Ackerman, Álvarez et al. *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).
- Álvarez, Lucía; San Juan, Carlos; Sánchez Mejorada, Cristina (2006). *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México: UNAM-UAM-INAH.
- Díaz Polanco, Héctor (2006). *Elogio de la diversidad*, México: Siglo XXI.
- FIDEICOMISO (2000). *La Ciudad de México. Bases para un diagnóstico*. Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México-GDF, México.
- Florescano, Enrique (2004). *Etnia, Estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*, México: Taurus.
- García Canclini, Néstor (2004). *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad*, Argentina: Gedisa.
- Gomezcésar, Iván (2002). *Para que sepan los que aún no nacen. Construcción de la historia en Milpa Alta* (tesis doctoral en ciencias antropológicas), UAM-I, México: mimeo.
- Kymlicka, Will (1966). *Ciudadanía multicultural*, España: Paidós.
- Martínez Assad, Carlos (2002). "La Ciudad de México y el cambio incumplido", en: Álvarez Huarte; San Juan; Sánchez Mejorada (coords.). *¿Un gobierno para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México: UNAM-UAM-INAH.
- Medina, Andrés (2007). *La memoria negada de la Ciudad de México. Sus pueblos originarios*, México: UNAM-UACM-IIA.
- Mora, Teresa (coord.) (2007). *Los pueblos originarios de la Ciudad de México. Atlas Etnográfico*, México: GDF-INAH.
- Pérez de Cuéllar, Javier (coord.) (1996). *Nuestra diversidad creativa*, México: UNESCO.
- Portal, María Ana (1997). *Ciudadanos desde el pueblo*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, CONACULTA.
- Ramírez Kuri, Patricia (2008). *Espacio público y ciudadanía en la Ciudad de México. Percepciones, apropiaciones y prácticas sociales en Coyoacán y su Centro Histórico*, México: IIS-UNAM.
- Robinson, Scott (coord.) (1998). *Tradición y oportunismo: las elecciones de Consejeros Ciudadanos en los pueblos del Distrito Federal*, Unidad Obrera y Socialista, Frente del Pueblo, Sociedad Nacional de Estudios Regionales, México.
- Sánchez, Consuelo (2004). "La diversidad cultural en la Ciudad de México. Autonomía de los pueblos originarios y los migrantes", en: Yanes, Pablo. *Ciudad, pueblos indígenas y etnicidad*, México: UACM-GDF.
- Tapia, Luis (2006). *La invención del núcleo común. Ciudadanía y gobierno multisocietal*, Bolivia: Muela del Diablo.
- Villoro, Luis (1999). *Estado plural, pluralidad de culturas*, México: UNAM-Paidós.
- Viqueira, Juan Pedro (2005). *¿Relajados o reprimidos? Diversiones públicas y vida social en la Ciudad de México durante el Siglo de las Luces*, México: FCE.
- Yanes, Pablo (2007). *El desafío de la diversidad. Los pueblos indígenas de la Ciudad de México y las políticas del gobierno del Distrito Federal, 1998-2006* (tesis de maestría en gobierno y políticas públicas), UNAM, México: mimeo.
- (2004). "Urbanización de los pueblos indígenas y etnicización de las ciudades. Hacia una agenda de derechos y políticas públicas", en: Yanes, P. *Ciudad, pueblos indígenas y etnicidad*, México: UACM-GDF.
- Ziccardi, Alicia (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Políticas públicas, fragmentación y segregación en la ciudad de General San Martín, Mendoza

Berta M. E. Fernández¹ (Argentina)

Resumen

Se analiza la incidencia de las políticas públicas de gestión urbana en el proceso de transformación que sufre la ciudad de General San Martín, en Mendoza, Argentina, desde los años 70. La ciudad experimentó un gran crecimiento demográfico como consecuencia del éxodo de población rural causado por una profunda crisis vitivinícola. La construcción masiva de viviendas y la falta de planificación territorial derivaron en fragmentación, desconexión física, discontinuidades morfológicas, segregación. El análisis de las políticas públicas urbanas implementadas por el municipio muestra que en muchos casos éstas fueron reactivas a los problemas y no estuvieron dirigidas al desarrollo territorial.

Introducción

En el estudio de las ciudades distintos autores han puesto el acento en el análisis de alguno de los elementos que compone el sistema urbano territorial: el sitio, la forma, la función en el contexto regional y nacional, aspectos

ambientales y de calidad de vida, percepción y comportamiento de los habitantes.

Actualmente estudiosos de la geografía urbana, como Alicia Lindón, analizan las nuevas o renovadas lógicas urbanas que se vienen instaurando en casi todas las ciudades, específicamente desde la fragmentación socio espacial y proliferación de la dispersión urbana, a veces llamada ciudad difusa y otras denominada ciudad dispersa (Lindón, 2008).

Como advierte Zamorano, en la bibliografía más ampliamente difundida se produce la reiteración de temas, teorías y ejemplos (1992), referidas a ciudades globales, áreas metropolitanas, capitales de Estados nacionales, ciudades del sistema urbano nacional y no a la escala de las ciudades intermedias. Precisamente, el caso de la ciudad de General San Martín, ubicada en uno de los corredores de comercio más importantes del Cono Sur, conjuga en su territorio las escalas local, regional, nacional e internacional.

Esta preocupación ha motivado la incorporación de otro elemento de análisis, el subsistema legal-institucional, centrándonos principalmente en las políticas de vivienda, por ser éstas las que han generado mayores transformaciones socio-territoriales en la ciudad de General

¹ Licenciada en Geografía de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza. Magíster en Dirección y Gestión Pública Local de la Universidad Carlos III, Madrid. Trabaja en el Departamento de Geografía de la U.N. Cuyo y en la Dirección de Ordenamiento Territorial de la Municipalidad de General San Martín, Mendoza. Especialista en ordenamiento y desarrollo territorial y en evaluación de impacto ambiental. bertafer@sanmartinmza.com.ar

San Martín, especialmente a partir de fines de los años 70, y en los instrumentos de gestión urbana que se han implementado en los municipios a partir de esos años.

Configuración territorial del departamento de General San Martín

El departamento de General San Martín, de 108.285 habitantes (Censo Nacional de Población y Vivienda 2001), es una de las dieciocho jurisdicciones político administrativas en las que se encuentra dividida la provincia de Mendoza. Está localizado a 45 km al este de la ciudad capital de Mendoza, sobre el corredor bioceánico central que une Buenos Aires con la región central de Chile y los puertos del Pacífico.

El sector suroccidental del departamento es el más desarrollado en detrimento del resto, allí se localizan las ciudades General San Martín y Palmira. La concentración de población en ellas es notoria, tienen en la actualidad 50.411 y 24.461 habitantes respectivamente; cifras que equivalen aproximadamente al 47 y 23% del total departamental.

La ciudad de General San Martín es la cabecera del departamento y sede de la administración municipal. Según la Constitución Provincial y la Ley Orgánica de Municipalidades, los municipios tienen jurisdicción tanto sobre las áreas urbanas como rurales; el resto del territorio departamental es netamente rural, en el que se pueden identificar áreas de secano con ganadería extensiva y áreas irrigadas cultivadas, en las que están insertos centros poblados de menor jerarquía que asisten con servicios básicos solamente a su entorno rural inmediato.

La base económica del departamento es agroindustrial, el cultivo de la vid es el predominante (82% del total de la producción del departamento) y su destino es principalmente la elaboración de vinos.

La diferente disponibilidad de equipamientos, servicios y oferta de mano de obra que tienen los núcleos poblados generan flujos de interacciones y dependencias entre ellos. Los flujos de conexión de los núcleos poblados

rurales están fuertemente dirigidos hacia las dos ciudades del departamento, principalmente a la de General San Martín, cuya atracción es notoria por razones laborales, oferta de servicios especializados de salud, de enseñanza media y superior, abastecimiento de productos alimenticios, vestimenta, artículos del hogar, insumos agrícolas e industriales, lo mismo que trámites administrativos, bancarios, judiciales, por citar los más relevantes.

Crecimiento demográfico y políticas de vivienda: origen de las transformaciones territoriales y de la segregación

Tal como lo expresó Stuart Chapin en 1977, “los usos del suelo urbano tienen relación directa con los procesos sociales y pueden ser explicados como el producto de la conducta de los individuos y los grupos, en respuesta a ciertos valores puramente sociales así como otros económicos”.

En la ciudad de San Martín pueden mencionarse los ciclos de auge y decaimiento de la actividad económica (principalmente la vitivinícola), el crecimiento demográfico, la movilidad espacial de sus habitantes, el desarrollo de sus actividades económicas y sociales, las políticas públicas (especialmente de vivienda y urbanismo), la desactualización de normativas, los insuficientes o poco estrictos controles realizados por el municipio que a partir de los años 70 incidieron y modelaron la actual configuración territorial de la ciudad con desequilibrios territoriales, fragmentación, discontinuidades morfológicas, desconexión física y segregación.

Desde mediados de esta década la economía de la provincia estuvo dinamizada por la acción del Grupo Greco, un conjunto local de 44 empresas que abarcaba un gran espectro de la actividad económica, productiva y financiera. Algunas de sus empresas más representativas fueron fincas para la producción de uva, olivo y frutales, bodegas para la elaboración de vinos como Arizu y Resero, el Diario Mendoza, el Agua Mineral Villavicencio, fábricas de conservas y su emblema, el Banco de Los Andes, que

financiaba prácticamente todo este crecimiento económico.

La verdadera revolución en la vitivinicultura y en la economía en general se produjo en toda la región oeste de la Argentina y especialmente en la ciudad de General San Martín, sede del holding, beneficiando a numerosas personas tanto en las áreas urbanas como rurales. Como consecuencia de ese dinamismo había pleno empleo en el departamento y el poder adquisitivo era elevado.

Muchos de esos recursos se volcaron al mercado inmobiliario, tanto de parte de los habitantes de la ciudad como por personas que residían en las zonas rurales e invertían en viviendas en San Martín, donde la oferta de servicios era mucho más diversificada, y también en la creencia de que vivir en una ciudad tan floreciente brindaba otro status social.

En el año 1980, en época del proceso militar, el Banco de Los Andes comenzó a tener problemas de financiación con el Banco Central de la República Argentina y sus directivos fueron acusados de subversión económica y luego encarcelados. El Estado nacional determinó la quiebra y la confiscación de los bienes del Grupo Greco, los que posteriormente fueron entregados a síndicos para que los administraran. Con el transcurso de los años estas empresas fueron vaciadas en sus capitales financieros y productivos hasta cesar en su actividad, situación que afectó fuertemente a la economía de la región.

En consecuencia, se produjo el quiebre económico masivo de propietarios agrícolas y de empresas agroindustriales, comerciales y de servicios debido a la gran dependencia que

tenían del mercado de uvas, vino y servicios principalmente financieros que manejaba el Grupo Greco.

Sobrevino una profunda crisis económica, principalmente en las zonas rurales. Se incrementaron los niveles de endeudamiento y de desempleo y en consecuencia comenzó un sostenido movimiento de población hacia el área metropolitana de Mendoza, especialmente a la ciudad General San Martín, en busca de nuevas fuentes de trabajo.

Los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980 muestran las cifras de un pronunciado crecimiento de población en la ciudad durante el período intercensal 1970-1980, que alcanzó un 42,2% y disminuyó abruptamente a 16,92% y 10,07% para los períodos intercensales subsiguientes, como se muestra en el Cuadro 1, rompiéndose de esta manera el equilibrio en los porcentajes de población rural y urbana prevaleciente hasta el Censo de 1970.

La ciudad de General San Martín no estaba preparada para alojar a esa doble corriente de nueva población; la de propietarios y empresarios de mayores ingresos que llegaban a la ciudad a invertir o buscando ascenso social y la de obreros rurales y pequeños propietarios afectados por la crisis económica en busca de mejores condiciones de vida. La oferta de viviendas, servicios y mano de obra no era suficiente, esto originó un creciente déficit habitacional y de servicios.

En respuesta a estos problemas comenzó la construcción de barrios por parte del Estado. Las políticas de vivienda que se empezaron a implementar a partir de esos años tuvieron

General San Martín: población y variación intercensal (1970-2001)

Localidades	Población 1970	Población 1980	Población 1991	Población 2001	Variación '70 - '80 (%)	Variación '80 - '91 (%)	Variación '91 - '01 (%)
Total departamento	65.237	86.838	98.378	108.285	33.11	13.28	10.07
San Martín	27.545	39.171	45.799	50.411	42.20	16.92	10.07
Palmira	13.631	17.210	22.223	24.461	26.25	29.12	10.07
Distritos restantes	24.061	30.457	30.356	33.413	26.58	- 0.33	10.07

Fuente: Elaboración propia en base a los censos de población y vivienda de los años 1970, 1980, 1991 y 2001.

como protagonistas principales al Estado nacional y al provincial, responsables de su generación y financiación. La participación de la comunidad en el proceso de generación de nuevos barrios fue prácticamente solo como beneficiaria.

El municipio solo fue receptor pasivo de los programas y cupos de vivienda que se destinaban desde los niveles superiores de gobierno; la comunidad tampoco intervino en la decisión de la localización de los nuevos barrios.

La construcción de barrios sin mediación de la municipalidad ni consideración de sus incipientes instrumentos de planificación urbana vigentes desde 1973 trajo como consecuencia importantes modificaciones en la configuración territorial, ruptura del orden y equilibrio territorial y, en consecuencia, segregación social.

Esto se puede explicar en gran medida porque desde la misma concepción de los programas de vivienda aplicados en la ciudad se propiciaba procesos de fragmentación del territorio, segregación y exclusión social, ya que el nivel socio económico y poder adquisitivo de la población beneficiaria fue usado para diferenciar a los destinatarios de los distintos programas de vivienda (Instituto Provincial de la Vivienda, 2004).

La población de ingresos medios y altos (profesionales, empleados, empresarios vitivinícolas, comerciantes) pudo acceder a créditos de vivienda del Banco Hipotecario de la Nación, que financiaba casas de mayores dimensiones, calidad y diseño en la construcción, ubicadas en el área consolidada de la ciudad o en terrenos contiguos a éstos; eran áreas caracterizadas por elevada densidad de ocupación, con pocos espacios vacíos, buena calidad ambiental y disponibilidad de servicios.

En la actualidad residen en este área alrededor de 49.000 habitantes que poseen servicios públicos completos, equipamientos sanitarios (hospital regional y numerosos centros privados de atención médica), once escuelas primarias, nueve escuelas secundarias, dos terciarias, espacios verdes en estado óptimo, bancos, comercios, servicios profesionales de todo tipo, buena calidad ambiental.

En tanto que las familias de ingresos medios a bajos, especialmente las provenientes de áreas rurales, de asentamientos ilegales relocalizados o matrimonios jóvenes que antes residían en el centro de la ciudad, fueron financiadas por el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI), a través del Instituto Provincial de la Vivienda (IPV).

Los barrios del IPV se construyeron en terrenos de menor costo y en su mayoría en sitios poco adecuados, ubicados principalmente en el norte de la ciudad, en los nuevos terrenos que se abrían a la urbanización como consecuencia de la apertura –a mediados de los años 70– de la ruta panamericana, que dividió a la ciudad en dos sectores de marcados contrastes, que aún perduran.

La expansión física de la ciudad desde entonces se hizo de manera desordenada, se produjo la invasión ininterrumpida de tierras de cultivos, la ocupación de terrenos alejados de áreas con servicios y equipamientos comunitarios.

Se generaron grandes vacíos urbanos (con los consecuentes problemas de aparición de malezas, basuras, insectos, roedores, inseguridad), despilfarro de suelo que produjo falencias en la dotación de infraestructura por el alto costo para la extensión y cobertura de la red de servicios.

Configuración territorial actual de la ciudad de General San Martín



— Área urbana consolidada — Ruta Panamericana
— Barrios del suroeste — Barrios del norte

Cuatro avenidas constituían los límites del casco antiguo de la ciudad que fueron superados rápidamente produciendo la ruptura del

orden urbano prevaleciente desde de la fundación de la ciudad en 1823. “Al crecer el tejido urbano en forma desordenada quedan grandes huecos dentro del mismo, desmembrando el cumplimiento total de las funciones que satisfacen las necesidades de la ciudad y por ende de la comunidad” (Municipalidad de General San Martín - Ministerio de Obras y Servicios Públicos, 1984).

La construcción de barrios en el sector norte de la ciudad se mantuvo a ritmo constante por lo que debió ser incorporado al radio urbano en el año 1983. Esta adecuación normativa apuntaba a dar respuesta a las necesidades de los nuevos loteos alejados del microcentro y trajo aparejado altos costos económicos para el municipio por la obligatoriedad de prestar los servicios básicos determinados por ley: alumbrado, limpieza, mantenimiento de calles, recolección de residuos sólidos (Ídem).

El documento del Plan Urbano de 1984 menciona: “Este proceso de urbanización se hace notar con fuerte tendencia de crecimiento hacia el norte de la ciudad de General San Martín, con la falencia de que estas zonas han quedado desvinculadas por los problemas viales tales como el importante flujo de peatones que vemos a diarios atravesando la calzada de la ruta panamericana como única alternativa de vinculación peatonal entre la ciudad y los barrios del norte, como así también la falta de resolución de las circulaciones de servicios de paralelas a la autopista, la deficiencia en los empalmes de la misma con las calles transversales que unen con el resto de la ciudad” (Ídem). El suroeste de la ciudad se constituyó en otra área de crecimiento residencial sostenido desde fines de los años 80.

También se resaltan algunos problemas de integración y cohesión social entre vecinos que provenían de orígenes distintos y con costumbres diversas; dificultades de adaptación a las nuevas residencias, fundamentalmente por sus reducidas dimensiones, aunque en muchos casos fueran de mejor calidad constructiva que las viviendas rurales o que las de los asentamientos.

Esta situación contribuyó al deterioro de la calidad de vida, la disminución del bienestar

por situaciones de hacinamiento, desarraigo, alejamiento de las fuentes de trabajo, rivalidades, violencia e inseguridad. Por otro lado, a pesar de los años transcurridos desde la construcción de estos barrios, aún tienen serias carencias y déficits de servicios y equipamientos. Los bajos ingresos de la población que los habita no les han permitido hacer grandes mejoras en sus viviendas o en las condiciones generales de higiene, salubridad y paisajismo.

En la actualidad, los barrios del norte cuentan con una población aproximada de 9.000 habitantes y una muy baja densidad de ocupación del suelo (menos de 30 habitantes/ha); tienen solo dos escuelas primarias, una secundaria y un centro de salud. En tanto que en los barrios del suroeste residen unos 4.500 habitantes aproximadamente (menos de 20 habitantes/ha), poseen dos escuelas primarias y carecen de centro de salud, aunque se encuentran muy cercanos del Hospital Regional de San Martín. En ambos sectores de la ciudad solo disponen de algunos comercios complementarios a la actividad residencial, aunque los conjuntos habitacionales poseen servicios de agua potable, energía eléctrica, alumbrado público, barrido y limpieza, recolección de residuos y riego de calles, que en su mayoría son de tierra.

Los desplazamientos al centro de la ciudad por razones laborales, de estudio, atención médica, compras, trámites administrativos, bancarios, etc. son muy necesarios y se practican de manera diaria, a pesar de que la accesibilidad al centro de la ciudad no es la más adecuada, porque la trama vial no está integrada en su totalidad, situación que se ve agravada por la presencia de la ruta panamericana y los riesgos de accidentes que implica cruzarla, ya que carece de puentes o túneles para hacerlo.

El arbolado público es escaso o está deteriorado, es muy notoria la falta de espacios verdes y lugares recreativos. Dada las marcadas condiciones de aridez del clima mendocino, con temperaturas muy elevadas en verano, el arbolado público y los espacios verdes se convierten en indispensables para una adecuada calidad de vida. Un reciente estudio sobre la situación de los espacios verdes de la ciudad (parques,

plazas, plazoletas), llevado a cabo por técnicos de la municipalidad, permite conocer una perspectiva más de las desigualdades en la ciudad (Dirección de Ordenamiento Territorial, 2008); se hacen tres tipificaciones muy claras de los espacios verdes en función de indicadores como localización respecto al casco antiguo de la ciudad; asignación de recursos municipales para su creación o mantenimiento; mobiliario instalado (bancos, luces, juegos infantiles, bebederos, etc.); grado de deterioro de los mismos; causas de deterioro (vandalismo, falta de mantenimiento municipal); presencia y estado del arbolado y vegetación ornamental; uso de los espacios públicos; iniciativas comunitarias de mejoras, por citar los más importantes.

La primera categoría destaca los espacios que poseen las condiciones óptimas para satisfacer las necesidades de los habitantes, es decir, que su equipamiento (iluminación, senderos, bancos, juegos, bebederos y vegetación) es apropiado. A ello se suma la ornamentación con monumentos, fuentes de agua, mini anfiteatros y otros. Su estado general es bueno a muy bueno y en su mayoría han sido remodelados y reacondicionados a partir del año 2001. Esta caracterización corresponde a los espacios verdes del casco antiguo.

La segunda categoría tiene espacios verdes que no alcanzan las normas propuestas para un espacio digno de sus habitantes y se encuentran en estado general regular a malo, debido a que no tienen equipamiento completo, el arbolado es escaso o está muy deteriorado y poseen poca iluminación. Estos espacios verdes pertenecen a algunos de los barrios que se encuentran al norte de la ruta panamericana.

La tercera categoría está formada por terrenos que la ley provincial de loteo reserva para la creación de espacios verdes, pero a los que no se les ha hecho ningún tipo de mejora, ni siquiera el trazado de senderos o construcciones de cancheros, en muchos casos son terrenos baldíos invadidos por malezas y convertidos en basurales. Estos se encuentran en los restantes barrios del norte y suroeste de la ciudad.

En las siguientes fotografías se advierten estos contrastes.

Plaza General San Martín (frondosa y cuidada vegetación, patrimonio del municipio)



Fuente: Google Earth.

Barrios al norte de la ciudad (falta de inversión y cuidado de los espacios verdes)



— Espacios destinados a plazas, sin ningún tipo de mejoras.

Fuente: Google Earth.

Quizá el problema más grave del sector norte es la falta de redes cloacales. Al carecer de la posibilidad técnica de vuelco de efluentes a un sistema colector cloacal, las viviendas poseen pozos y cámaras sépticas que en su mayoría se encuentran colapsados y se derraman, situación que se agudiza durante el verano por las lluvias torrenciales.

La alta densidad de ocupación de los terrenos, las reducidas dimensiones de éstos, el tipo de suelos y los niveles del agua freática dificultan la construcción de nuevos pozos sépticos. Se registran numerosos casos de desbordes de aguas servidas en los patios de las viviendas por saturación de los pozos sépticos y por la dificultad económica de contratar el servicio de desagote.

La eliminación inadecuada de excretas genera un efecto multiplicador de contaminación que afecta el suelo, el agua, el aire y la salud, repercutiendo también en el deterioro de las viviendas porque se afectan los materiales constructivos. Esto se constituye en un ejemplo más de las condiciones de vulnerabilidad ambiental, riesgo sanitario, desigualdades, inequidades y aislamiento con respecto a los sectores consolidados de la ciudad.

Frente a este proceso de configuración territorial en la ciudad y sus consecuencias, es necesario poner de manifiesto cuál ha sido el rol del municipio y las políticas de planificación y gestión urbana que se han implementado a través del tiempo.

Políticas públicas de planificación urbana

La zonificación de usos del suelo de 1973

Para atenuar la creciente fragmentación territorial, segregación e incompatibilidad de usos del suelo, en 1973 el gobierno municipal comenzó a implementar normativas e instrumentos de gestión urbana.

Si bien existen algunos antecedentes de este tipo de normativas como el Plan Previsor de la Villa de San Martín de 1932, el Anteproyecto de Plan de Urbanización que conformará el Plan Regulador de 1946; el Plan Trienal de Gobierno 1947-1950 y el Plan General de Urbanización Integral de las Ciudades de San Martín y Palmira de 1947, ninguno de ellos llegó a implementarse en la totalidad de sus objetivos como consecuencia de los cambios políticos y golpes de Estado.

El Código de Edificación y Zonificación de Usos del Suelo de 1973 es considerado el primer instrumento de aplicación concreta en San Martín, se lo hizo porque el municipio consideró necesario redactar un plan de desarrollo urbano que contemplara la definición de zonas comerciales, zonas para vivienda, industrias, estudio de las vías de circulación, espacios verdes, nuevas urbanizaciones y otros. Para este fin la municipalidad firmó un convenio de asis-

tencia técnica con la Dirección de Arquitectura y Planeamiento, dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia.

Si bien en la redacción participaron los técnicos del municipio, la aprobación final correspondió a la Subsecretaría de Municipalidades de la Provincia, la cual en los períodos de gobiernos no constitucionales tenía conferidas atribuciones para aprobar ordenanzas municipales en reemplazo de los Concejos Deliberantes.

El código se estructura en dos partes, la edificación y la urbanística. La primera de ellas, desarrollada con mayor grado de detalle y profundidad, determina para todo el territorio departamental los requerimientos técnicos generales y administrativos para las construcciones; edificaciones sismorresistentes; instalaciones sanitarias, eléctricas y de seguridad en las construcciones; condiciones para el uso y ocupación de la vía pública.

La parte urbanística, destinada a la zonificación de los usos del suelo, se hizo con un criterio de división de los usos del suelo urbano en el que es evidente el desconocimiento de los técnicos de la provincia de la ocupación real del suelo, ya que restaban importancia a la realidad rural, cuya población era predominante en el departamento por aquellos años. La consecuencia del nivel de generalidad de esta zonificación fue que no tuvo en cuenta los problemas sentidos por la comunidad local y por tanto no dio respuestas a las necesidades y problemáticas urbanas del momento.

El Plan Urbano de 1984

Debido al desorden del crecimiento urbano y a la desactualización del Código de Edificación en vigencia desde 1973 surgió la necesidad de establecer acciones urbanísticas para favorecer el desarrollo de la ciudad. Por ello el municipio firmó un convenio con la Dirección de Arquitectura y Planeamiento del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia con el fin de elaborar el “Plan Urbano de la Ciudad de General San Martín”, cuyo objetivo básico era “realizar los estudios de propuestas de ordenamiento físico de la ciudad para promover el crecimiento urbano coherente y conforme a la optimización de las infraestructuras existentes y a sus tendencias

naturales; todo ello para contribuir a elevar la calidad de vida de la población” (Municipalidad de General San Martín – Ministerio de Obras y Servicios Públicos, 1984).

El resultado de este convenio fue un estudio técnico urbanístico de la ciudad de General San Martín para detectar los problemas y aspectos urbanos más significativos del momento en función de los cuales se establecieron y coordinaron las propuestas e implementaciones para mejorar el estado de la ciudad y favorecer el desarrollo urbano.

Los resultados concretos del Plan Urbano fueron algunas obras de embellecimiento de la ciudad, la determinación de una zona industrial contigua y mejoras en los desagües pluviales, medidas insuficientes para solucionar los problemas urbanos que se habían detectado.

Los años 90 y la desactualización normativa

Los años 90 se caracterizaron por una fuerte atención del gobierno municipal a los problemas de las áreas rurales y por la falta de acuerdo con el Concejo Deliberante, encargado de aprobar las nuevas propuestas de normativas, principalmente de usos del suelo, elaboradas por los técnicos municipales.

De esta manera, a la desactualización de la zonificación de los usos del suelo de 1973 aún vigente y la complicada aplicación de los instrumentos normativos mencionados, se agregaron otros inconvenientes: falta de normas que regularan las actividades no contempladas en la zonificación (supermercados, los shopping center, hipermercados, lavaderos de automóviles, talleres, salas de fiestas) y escasa continuidad y unidad de criterios en la planificación urbana e implementación de controles, que agudizaron los problemas urbanos descritos.

Frente a la desactualización de los instrumentos de planificación urbana, el municipio actuaba con mayor permisividad para otorgar las habilitaciones de comercios, industrias y servicios, dando cierta preeminencia a la creación y conservación de las fuentes de trabajo, por encima del estricto cumplimiento de las

normas o preservación de la calidad de vida y del ambiente (Fernández, 2003).

Nuevas herramientas de planificación y gestión de los usos del suelo

El gobierno municipal que asumió a fines de 1999 tuvo entre sus objetivos redefinir el papel permisivo e incorporar nuevos instrumentos que le permitieran gestionar mejor el territorio, captar inversiones, reducir las inequidades y disminuir los conflictos ambientales.

La preocupación por atenuar los desequilibrios territoriales, económicos y sociales existentes entre los distintos núcleos poblados, áreas productivas y secano, se abordó a partir de un enfoque sistémico. Así fue posible la comprensión global del territorio departamental y una atención más equitativa de las necesidades de la población y aprovechamiento de los recursos disponibles (Fernández, 2003).

Desde comienzos del 2000 los técnicos del municipio trabajaron en la revisión de las normativas y herramientas tendientes a mejorar la calidad de vida y superar los problemas de fragmentación y segregación urbana.

A fines de 2003 se renovaron las autoridades municipales pero se dio continuidad a la propuesta de los nuevos instrumentos urbanos que fueron aprobados por el cuerpo deliberativo y se comenzaron a aplicar a mediados de 2005. Los lineamientos de estos nuevos instrumentos consideran al territorio como un sistema que opera en dos escalas, la interurbana con su entorno rural y la intraurbana. Las políticas territoriales propuestas se refieren al:

- Fortalecimiento de los núcleos poblados menores, con acciones tales como mejoras e incorporación de servicios y equipamiento, integración vial, construcción y/o reparación de viviendas y búsqueda de nuevas alternativas económicas ambientalmente sustentables.
- Fortalecimiento y jerarquización de la red vial rural y urbana para estructurar el crecimiento físico ordenado del departamento. Mejoramiento de las conexiones viales con el resto de los núcleos poblados

del departamento para superar las condiciones de aislamiento en que se encuentran algunos sectores de la población y otorgar mayor fluidez en el tránsito vehicular interno de la ciudad permitiendo una circulación más efectiva, segura y con menores riesgos de accidentes.

- Ordenamiento de los centros urbanos mayores, ciudades de General San Martín y Palmira, con lo cual se aspira a dar soluciones a los problemas urbanos conjuntos o propios de cada una de las ciudades y lograr una convivencia adecuada entre personas, actividades y medio ambiente.

Estas medidas se pueden sintetizar en:

- La redefinición de los radios urbanos para ordenar el crecimiento de las ciudades, evitar el aumento de baldíos urbanos y la expansión de las áreas urbanas sobre los espacios cultivados;
- La orientación de la expansión física de las ciudades a través de la apertura de calles para su integración completa, la ocupación de los baldíos y la densificación de las construcciones dentro de las áreas definidas por los radios urbanos;
- La implementación de una nueva zonificación de los usos del suelo, esencia de la planificación urbana tradicional, con una concepción renovada que supera la rigidez de la distribución de los usos del suelo en el territorio.

Lo fundamental de esta nueva zonificación es que permite los usos mixtos del suelo de modo que los ciudadanos pueden vivir cerca de los lugares de trabajo y de los servicios que requieren para la vida cotidiana; esto significa, a nivel territorial, propiciar el equilibrio entre residencia, trabajo y servicios en cada sector de la ciudad.

El avance tecnológico permite el desarrollo de usos mixtos del suelo en un grado mucho mayor que el que de manera espontánea se manifiesta actualmente en el territorio departamental. De esta manera la localización de actividades se apoya en la dinámica del mercado, controlando

impactos ambientales y territoriales con otros instrumentos complementarios y no en la imposición de una normativa rígida, que siempre deriva en segregación del territorio; como se dijo, la esencia de la norma no es la de restringir o limitar actividades sino proveer para cada una de ellas, mejores condiciones de desarrollo (Fernández, 2009).

La aplicación de la nueva zonificación necesariamente va acompañada de una mayor capacidad de gestión de los conflictos ambientales locales a través de la aplicación de la normativa municipal de evaluación de impacto ambiental, de herramientas tributarias para alentar y desalentar actividades en distintos sectores de la ciudad, de redefinición de radios urbanos y actualización de normativas que rigen el funcionamiento de algunas actividades de mayor impacto ambiental potencial.

La conjunción entre usos del suelo permitidos, estudios y controles ambientales requeridos e imposiciones de tasas tributarias favoreció el desarrollo más ordenado de las actividades en el territorio y contribuyó a la disminución de los problemas de contaminación y deterioro de la calidad de vida de la población.

La consideración de las características territoriales, ambientales y socioeconómicas de la ciudad permitió la definición de las nuevas zonas. No se utilizó únicamente el criterio convencional de usos del suelo predominantes, sino se tuvo en cuenta también la ubicación respecto al radio urbano; la existencia de baldíos urbanos; la disponibilidad de servicios públicos y equipamiento comunitario; la accesibilidad al centro de la ciudad; la integración y estado de la trama vial; la calidad ambiental y las políticas urbanas y de calidad ambiental que serían aconsejables implementar en cada sector de la ciudad.

De esta manera, se llegó a la identificación de zonas relativamente homogéneas, con similitudes físicas y funcionales, que poseen potencialidades y problemáticas semejantes que permitirían la aplicación de políticas tendientes a lograr integración territorial e inclusión social.

Crterios para la definición de zonas en los núcleos urbanos mayores

Características	Zona I	Zona II	Zona III
Ubicación y tipo de área	Dentro del radio urbano. Área urbana consolidada	Dentro del radio urbano. Área urbana en proceso de consolidación	Dentro del radio urbano. Área urbana en proceso de consolidación
Baldíos urbanos	Baldíos urbanos de reducidas dimensiones	Baldíos urbanos de dimensiones medias	Baldíos urbanos de grandes dimensiones
Usos del suelo predominantes	Viviendas, comercios, servicios, talleres e industrias de baja escala	Viviendas, comercios, servicios, talleres e industrias de baja escala	Viviendas, comercios, servicios, talleres, cultivos
Servicios públicos	Agua potable, cloacas, luz, gas, teléfono, barrido y limpieza de calles y acequias, recolección de residuos	Agua potable, cloacas, luz, gas, teléfono, barrido y limpieza de calles y acequias, recolección de residuos	Agua potable, cloacas en sectores, luz, gas en sectores, teléfono, barrido y limpieza de calles y acequias, riego de calles, recolección de residuos
Equipamiento comunitario	Educación, salud, justicia, seguridad, finanzas, administración	Educación, salud	Educación, salud
Accesibilidad al centro de la ciudad	Accesibilidad alta e inmediata	Accesibilidad media, no inmediata	Accesibilidad baja, no inmediata
Trama vial	Pavimentada e integrada	Sin pavimentar en su mayoría, incompleta e inconexa por sectores	Sin pavimentar en su mayoría, incompleta e inconexa por sectores
Calidad ambiental	Nivel de contaminación ambiental moderada. Arbolado público suficiente. Escasos problemas de salubridad	Nivel de contaminación ambiental moderada a media. Arbolado público incompleto por sector. Escasos problemas de salubridad	Nivel de contaminación ambiental medio alto. Problemas de salubridad. Escaso arbolado público
Políticas urbanas y de calidad ambiental recomendadas	Preservación y protección ambiental	Preservación, protección, recuperación	Recuperación, rehabilitación. Renovación urbana.

Fuente: Elaboración propia.

Además de la definición de usos de suelo permitidos en las distintas zonas, la nueva zonificación se aplica a:

- la determinación de los estudios ambientales, requisito para los nuevos emprendimientos productivos,
- la definición de los factores de ocupación del suelo (F.O.S. - F.O.T.) de acuerdo al tipo de actividad y zonas,
- el cobro de tasas y servicios determinados en la ordenanza tarifaria,
- la enunciación de las características que deberán tener los nuevos loteos, parcelamientos y subdivisiones de terrenos en cada una de las zonas,
- la definición de políticas públicas de carácter urbanístico y ambiental, recomendadas para cada zona,
- la elaboración de lineamientos para la consolidación de los espacios baldíos ubicados dentro de los radios urbanos,
- la unificación de ordenanzas y reglamentaciones, y

- la priorización de inversiones públicas y privadas en equipamientos, servicios y actividades productivas.

Si bien es prematuro realizar un balance del resultado luego de cinco años de aplicación de esta normativa, se la puede evaluar como positiva, ya que se están cumpliendo en buen grado los objetivos contenidos en su propuesta. No obstante ello, una gran debilidad es que la gestión municipal no la utiliza para orientar la inversión pública y ello repercute en el mantenimiento o profundización de las condiciones de fragmentación y segregación. Una de las causas es la errónea concepción de lo que implica alcanzar la competitividad territorial.

Políticas de competitividad urbana y obras públicas

El término competitividad territorial se ha convertido para muchos gobernantes en un

vocablo de moda, aplicado sin un acabado conocimiento de su contenido teórico, por lo tanto, las estrategias de posicionamiento de las ciudades, en muchos casos, se basan en aspectos equívocos e inclusive superficiales.

Los instrumentos, y especialmente las prácticas llevadas a cabo, no dan las bases esenciales para determinar estrategias de competitividad territorial, las que se pueden resumir en compromiso público-privado, cohesión e integración social, calidad de vida, preservación del medio ambiente, conservación del patrimonio natural, cultural, histórico (Álvarez *et al.*, 2008b).

La gestión municipal actual aspira a alcanzar la competitividad territorial a través de la creación de atractivos turísticos, favorecidos por las nuevas condiciones cambiarias luego de la salida de la convertibilidad peso-dólar iniciada el año 2002.

Al estar creando oferta turística basada en aspectos lúdicos y deportivos se manifiesta el convencimiento de que con solo introducir una obra de infraestructura turística o deportiva de cierta envergadura se mejoran el atractivo para las inversiones y visitantes.

Si se hace una relación entre los montos destinados a satisfacer las demandas de obras y servicios requeridos al municipio por las asociaciones vecinales de los barrios periféricos de la ciudad (alumbrado, barrido y asfaltado de calles, arbolado público, desagües cloacales, por citar los más frecuentes), se advierte que los mismos son muy reducidos comparados con los destinados a aquellas obras que intentan posicionar a San Martín como atractivo turístico.

Las estrategias puestas en marcha en General San Martín para lograr mayor atractivo solo serán exitosas si se incorporan aquellos otros aspectos de la competitividad territorial desde una dimensión sistémica que no están siendo considerados, por ejemplo, eficiencia en la prestación de servicios básicos tales como saneamiento, educación, salud, equipamientos recreativos y de esparcimiento de manera equitativa territorialmente e inclusiva desde el punto de vista social, tomando en cuenta las necesidades de la población más desatendida de la ciudad.

Conclusiones

El gran crecimiento de población que experimentó la ciudad en el período inter-censal 1970-1980, como consecuencia de la crisis de la vitivinicultura, derivó en un gran déficit habitacional, de equipamientos comunitarios y servicios básicos para la población.

La definición y financiación de la política habitacional por aquellos años era responsabilidad de los gobiernos nacional y provincial. La construcción de barrios, sin mediación de la municipalidad, ni consideración de sus instrumentos de planificación urbana, trajeron como consecuencia importantes modificaciones en la configuración territorial de la ciudad de General San Martín.

El crecimiento desordenado, la invasión de tierras de cultivo, la ocupación de terrenos alejados del centro de servicios, los grandes vacíos urbanos que se generaron, las falencias en la dotación de infraestructuras y servicios en los nuevos barrios, dieron origen y acentuaron, en algunos casos, la fragmentación socioespacial y la dispersión urbana, incrementándose aún más las economías de escala y la exclusión social.

A partir de los años 70 el municipio ha implementado instrumentos de planificación y gestión urbana y competitividad territorial, pero éstos en su mayoría han sido más bien reactivos frente a los problemas de la ciudad y no han alcanzado objetivos de integración, inclusión social, ni desarrollo territorial.

Bibliografía

- Álvarez, Ana; Fernández, Berta (2008). "El Ordenamiento Territorial en la Argentina y en la provincia de Mendoza", en: Actas del XX-VIII Congreso Nacional y XIII Internacional de Geografía, Chile: Ed. Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas.
- (2007). "La zonificación de los usos del suelo como herramienta estratégica para el ordenamiento del territorio y el desarrollo sustentable", en: *Revista Huellas*, n° 11, años 2006/2007, Argentina: Ed. Universidad Nacional de la Pampa.

- (2003). “La complejidad de la gestión urbana en el área metropolitana de Mendoza”, en: Manero, F.; Pastor, L. (coord.). *El espacio latinoamericano, cambio económico y gestión urbana en la era de la globalización*, España: Ed. Universidad de Valladolid.
- (2002). “Los usos del suelo en el ordenamiento y gestión del territorio en el Gran Mendoza”, en: Actas del IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales organizado por la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo, Uruguay: edición digital.
- Berca, María (1984). “La percepción de la ciudad de General San Martín”. Seminario de licenciatura en geografía. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza: inédito.
- Capel, H. (2009). “La historia, la ciudad y el futuro”, en: *Revista Scripta Nova*, n° 307, España: Universidad de Barcelona.
- Chapin, Stuart (1977). *Planificación del suelo urbano*, Barcelona: Oikos Tau.
- Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de Mendoza (DEIE) y Municipalidad de General San Martín (2008). “Estadísticas Municipales Departamentales”, Mendoza: edición digital.
- Dirección de Ordenamiento Territorial, Municipalidad de General San Martín (2008). “Estudio de los espacios verdes de la ciudad de General San Martín”, Mendoza: inédito.
- Fernández, Berta (2009). “Experiencias de ordenamiento territorial en el departamento de General San Martín, Mendoza”, en: Actas del VIII Seminario de Investigación Urbano-Regional ACIUR-IEU “Gobierno de municipios y aglomeraciones urbanas”. Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, Asociación Colombiana de Investigadores Urbano-Regionales, Bogotá.
- (2003). “Incidencia de los instrumentos normativos de planificación territorial en los usos del suelo y problemática urbano ambiental de las ciudades de General San Martín y Palmira, Mendoza”, en: Actas del II Seminario Internacional “La interdisciplina en el ordenamiento territorial. Planificación estratégica y medioambiental”, Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo, Mendoza.
- (2002). “Un nuevo enfoque para la definición de la zonificación de los usos del suelo. Propuesta para un municipio del oasis norte de Mendoza”, en: Actas de las IX Jornadas Cuyanas de Geografía. UNCuyo, Mendoza: edición digital.
- (1999). “La configuración de los espacios geográficos del departamento de General San Martín, Mendoza”, en: Cunietti, Emma (comp.). *Conozcamos San Martín*, Mendoza: QELLQASQA.
- (1998). “Desequilibrios espaciales, económicos y sociales de los núcleos poblados del departamento de General San Martín, Mendoza. Propuestas de acción”, en: *Boletín de Estudios Geográficos*, n° 94, Mendoza: Ed. Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo.
- Fernández, Berta; Álvarez, Ana (2008). “Estrategias de competitividad y atracción de inversiones en ciudades de la provincia de Mendoza. Desafíos y oportunidades para el desarrollo territorial”, en: Actas de la 7° Bienal do Colóquio de Transformações Territoriais do Comitê Acadêmico de Desenvolvimento Regional. Asociación de Universidades del Grupo Montevideo. Curitiba, Brasil.
- Instituto Provincial de la Vivienda (IPV). Gerencia de Planificación Estratégica (2004). “Historia del IPV”, Mendoza: edición digital.
- Lindón, Alicia (2008). “Los giros de la geografía urbana frente a la pantópolis, la micro geografía urbana”, en: *Revista Scripta Nova*, vol. XII, n° 270, Barcelona.
- Municipalidad de General San Martín – Ministerio de Obras y Servicios Públicos (1984). “Plan urbano para la ciudad de General San Martín”, Mendoza: inédito.
- Valdez, Estela (2007). “Fragmentación y segregación urbana”, en: Actas del 1° Congreso de Geografía de Universidades Nacionales, Río Cuarto, Córdoba.
- Zamorano, Mariano (1992). *Geografía urbana, formas, funciones y dinámica de las ciudades*, Buenos Aires: Ceyne.

Un espacio público, polisémico y estratégico pensando en los territorios del siglo XXI

El Parque Metropolitano Sur, en el departamento de Maipú, Mendoza

Ana Amelia Álvarez Mancini¹ (Argentina)

Resumen

La eficiencia en la organización del espacio es un imperativo para el desarrollo local; el desafío es diseñar el espacio público como lugar de encuentro, reconectar al individuo con la colectividad para que recupere su condición de ciudadano. Este artículo se refiere al proceso de expansión urbana que vivió el departamento de Maipú en Mendoza, Argentina y expone el proyecto de creación del Parque Metropolitano Sur como un ejemplo de buena práctica en planificación territorial, en el que los aspectos de mayor importancia fueron asegurar calidad, ambiente, salud y seguridad. Este parque es hoy un espacio dinámico, articulador y de consolidación urbana, a la vez responde a la necesidad social de espacio verde, para esparcimiento y recreación, además de preservar un patrimonio natural y cultural.

Introducción

El territorio, objeto y sujeto de un proceso de construcción social y político en la globalización, se carga de matices y fuerzas que expanden fronteras y acentúan desequilibrios. En ese marco, las metrópolis compiten en los mercados regionales, nacionales e internacionales,

reconquistan sus periferias y generan sistemas que incrementan el control territorial.

Los resultados de nuestras investigaciones sobre el área metropolitana de Mendoza han puesto en evidencia la coexistencia de procesos de expansión urbana en forma indiscriminada. Asimismo, detectamos efectos de la globalización materializados en la presencia de “artefactos de la globalización” en lugares donde a los factores locacionales se suman otros alentados por las economías de escala y aglomeración, y también por un marcado proceso de fragmentación urbana (Álvarez/Ruiz de Lima, 2001).

Al respecto, García Canclini sostiene que “[e]n ciudades europeas exaltar la fragmentación es quizás propiciar la democratización, la descentralización, el análisis particular de las distintas experiencias urbanas, la consideración específica de actores muy distintos. En América Latina, la exaltación de la fragmentación es consagración del desorden y es una forma de prohibirse pensar la necesidad de la planificación macro que, aunque sea difícil, sigue siendo urgente” (en Lindón, 2007: 98).

Por nuestra parte, hace varios años ya sustentábamos la idea que “la eficiencia en la organización del espacio es un imperativo para el desarrollo local. En las distintas escalas del análisis geográfico la construcción del espacio

1 Licenciada en Geografía de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza. Doctora en Geografía de la Universidad de Bordeaux III, Francia. Profesora titular en la Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo. Especialista en Urbanismo y Ordenamiento Territorial. alvarezmancini@live.com.ar

urbano en tanto proceso debe enfrentar los desafíos de la competitividad para atraer las decisiones de las inversiones económicas, como también de la equidad y la búsqueda de condiciones medioambientales adecuadas para sus habitantes” (Álvarez/Fernández, 2002).

Así, en el área metropolitana de Mendoza, las transformaciones territoriales acusan una dinámica similar a la que vive cada ciudad intermedia de nuestro espacio latinoamericano. En la simultaneidad, la aceleración y la complejidad de los procesos actuales rescatamos el espacio vivido, el del encuentro en la gran ciudad.

Los parques urbanos han sido creados con la finalidad de proporcionar servicios destinados a beneficiar a determinados grupos sociales. Actualmente, el concepto de parques públicos incluye principios de sustentabilidad ecológica, económica y social, debido a ello se los puede considerar como espacios incluyentes y con usos recreativos diversos. Sin embargo, un estudio de caso realizado con mujeres, etnias, razas, homosexuales y personas con discapacidades o con necesidades especiales muestra que los parques actuales distan de ser incluyentes (Flores/González, 2007: 915).

Hace varios años se vienen desarrollando investigaciones tanto desde la academia como desde la práctica de la planificación territorial en el municipio de Maipú, una de las jurisdicciones político administrativas integrante del área metropolitana de Mendoza, en el presente trabajo se estudia el Parque Metropolitano Sur, desde el origen de la idea-proyecto como un espacio público hasta su concreción y actual función social.

La fuerte expansión demográfica y espacial de la principal ciudad de Mendoza en los últimos decenios nos motivó a realizar una profunda reflexión prospectiva y estratégica acerca de la necesidad de proyectar un espacio dinámico, articulador y de consolidación urbana que a la vez constituyera una respuesta a la necesidad de la población de disponer de un espacio verde, amplio, de esparcimiento y recreación, que preservara además un bien patrimonial natural y cultural.

Así, este documento se organiza en: 1) un marco geográfico general de encuadre; 2) una descripción de las características del departamento de Maipú; 3) antecedentes de la planifi-

cación en el área metropolitana; 4) la necesidad de espacios públicos; 5) el Parque Metropolitano Sur como un ejemplo de buena práctica de planificación territorial; y 6) conclusiones.

En el texto subyace el camino teórico metodológico dominante y los objetivos que sustentaron las investigaciones realizadas. No se intenta presentar los resultados de una investigación con su correspondiente corpus teórico y metodológico, sino hacer un acercamiento a la realidad metropolitana y mostrar que se pueden alcanzar resultados satisfactorios mediante la planificación territorial. Hoy, además de una buena práctica para el desarrollo sostenible, el Parque Metropolitano Sur es un lugar de encuentro de los habitantes y un capital social que favorece sinergias locales.

El marco geográfico general de encuadre

De acuerdo con los datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, los seis municipios que conforman el área metropolitana acogen a un total de 984.753 habitantes. Si bien solo dos municipios son totalmente urbanos, Capital y Godoy Cruz, en el resto prevalece la población urbana.

El Gran Mendoza es una realidad cuya dinámica de crecimiento demográfico y ocupación del territorio ha provocado, muy acentuadamente en estos últimos veinticinco años, una elevada demanda de terrenos para el desenvolvimiento de diferentes requerimientos de sus habitantes, en especial para vivienda.

Desde la época prehispánica, las ventajas de su posición geográfica –camino a Chile– y la presencia del río Mendoza constituyeron los factores esenciales de la expansión urbana y del surgimiento de un rico oasis agrícola en el norte de la provincia. En este oasis, Maipú es uno de los seis departamentos, y sus 717 km² de extensión constituyen el 0.5% de la superficie provincial del área metropolitana de Mendoza, la cuarta ciudad del país en el centro oeste argentino después de Buenos Aires, Rosario y Córdoba.

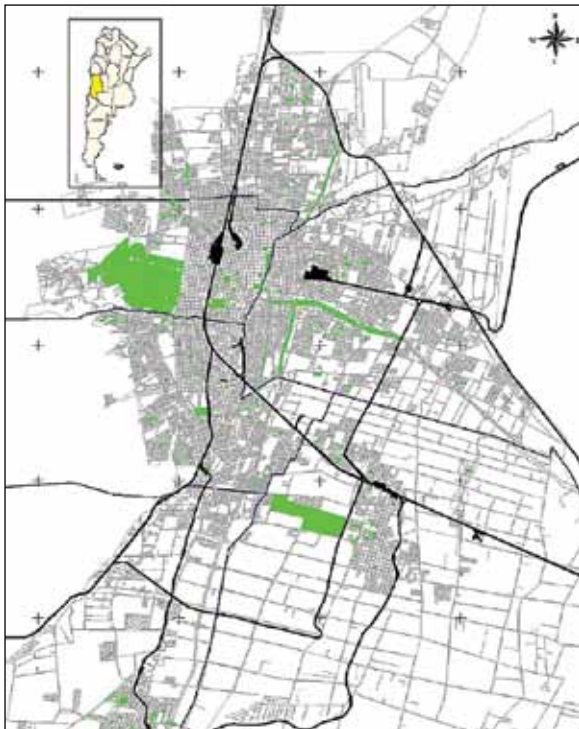
La posición geográfica del Gran Mendoza, de aparente aislamiento con respecto al principal centro de decisiones del país, Buenos Aires,

estuvo atenuada por elementos relacionales que le han otorgado una posición de encrucijada, en función de la Ruta Nacional N° 7, que une Buenos Aires – Santiago de Chile y la Ruta Nacional N° 40 que conecta de norte a sur todo el oeste argentino, a lo que se suma su rol de metrópoli regional.

En la actualidad, esta posición se torna aún más ventajosa porque se identifica con el corredor bioceánico central de comercio de la Argentina en la macro-región Mercosur.

La silueta del área metropolitana tiene aproximadamente 27 km de norte a sur; la ciudad de Maipú se halla a 18 km del centro de Mendoza. El crecimiento sostenido de la población y la apropiación del espacio definieron una mancha de edificación continua a partir de 1970. Desde entonces, la cabecera departamental de Maipú deja de ser una ciudad satélite y junto a los distritos de General Gutiérrez y Luzuriaga pasa a formar parte de la gran ciudad.

Área metropolitana de Mendoza



Referencias: centro oeste, departamento Capital y Parque General San Martín; sur de Capital, Godoy Cruz; norte de Capital, Las Heras; este de Capital, Guaymallén; sur de la aglomeración urbana, Luján de Cuyo y en el sureste, Maipú y Parque Metropolitano Sur. Trazado lineal más oscuro: ferrocarril y estaciones (en desuso).

La Constitución de la Provincia de Mendoza de 1916, en su Artículo 197, y la Ley N° 1.079 – Ley Orgánica de Municipalidades de 1934 (que aún rige), en su Artículo 1°, expresan que “la administración de los intereses y servicios locales en la capital y de cada uno de los departamentos de la provincia, estará a cargo de una municipalidad...”. Es por ello que el gobierno municipal se ejerce en toda la jurisdicción municipal o departamental, la cual abarca tanto espacios urbanos como rurales, situación que no es similar a la mayoría de los municipios de las provincias.

No obstante las ventajas de la posición de esta gran ciudad, uno de los mayores desafíos del fenómeno metropolitano es la planificación y gestión de estos territorios, la multiplicidad de jurisdicciones no coordinadas o insuficientemente coordinadas componen un escenario institucional complejo y fragmentado. Precisamente, la organización territorial e institucional de la provincia de Mendoza, definida en la Constitución Provincial y en la Ley Orgánica de Municipalidades, contempla al área metropolitana de Mendoza como un nivel administrativo de gobierno.

La superposición de decisiones de los municipios y de otros organismos provinciales y nacionales con competencias territoriales es la característica dominante de esta realidad urbana, en perjuicio de la planificación y de la gestión territorial (Álvarez/Fernández, 2002). La conformación espontánea del conjunto urbano abarca seis jurisdicciones que solo funcionalmente tratan de interactuar en la realidad metropolitana, lejos del enfoque y prácticas sistémicas conjuntas.

Desde 1992 la provincia de Mendoza posee la Ley N° 5.961 sobre medio ambiente, una regulación vanguardista que regula las acciones territoriales en función del impacto ambiental, en salvaguarda de los recursos naturales y la sustentabilidad de las intervenciones.

En mayo de 2009, después de veinte años de elaborar proyectos para disponer de una ley de ordenamiento territorial y usos del suelo, se promulgó en Mendoza la Ley N° 8.051. La Universidad Nacional de Cuyo fue la institución

que realizó la convocatoria a otras universidades del medio, a organismos de investigación científica y a otras instituciones para elaborar los fundamentos técnicos que sustenten una propuesta de ley al respecto.

Los resultados fueron satisfactorios, expuestos en la Honorable Legislatura de Mendoza, y provocaron instancias de colaboración legislativa y ciudadana que dieron el impulso que permitió alcanzar la concreción de una norma impostergable a nivel provincial, metropolitano y municipal.

El departamento de Maipú

Entre las características geográficas de Maipú destacamos que su relieve es plano, excepto en el ángulo suroeste donde domina el relieve serrano, con desnivel orientado de suroeste a noreste. Esta planicie es una cuenca sedimentaria bordeada al oeste por la Precordillera, la Cordillera Frontal y el Bloque de San Rafael y al este por las afloraciones graníticas del zócalo de San Luis. El río Mendoza atraviesa, en su curso medio, el extremo sur del departamento.

En la escala regional, Maipú posee una excelente localización geográfica respecto al sistema vial, ya que el departamento está atravesado por el Corredor Internacional (Ruta Nacional 7), localización que se ve aún más favorecida por la cercanía de Maipú a la encrucijada de la Ruta Nacional 7 y la Ruta Provincial 40, punto de máxima accesibilidad en lo que concierne a las rutas nacionales e internacionales. Aunque en desuso actualmente, la red ferroviaria representa un gran potencial para el vínculo internacional con Chile, por lo tanto, un elemento estratégico para el ordenamiento territorial.

A pesar de su reducida superficie, Maipú presenta una significativa importancia a nivel provincial desde el punto de vista económico. Casi la totalidad de la superficie se encuentra cultivada, el cultivo principal es la vid, seguida por el olivo (cuya superficie sembrada representa la mitad de la superficie provincial destinada a este cultivo), frutales (duraznos, almendros,

ciruelos, perales, cerezos y membrillos) y hortalizas (principalmente ajo y cebolla).

Respecto de la actividad industrial, las bodegas ocupan un lugar primordial; además existe una zona industrial compartida con los departamentos de Godoy Cruz y Guaymallén. Maipú tuvo siempre una posición relevante en la economía provincial y extra-regional por su especialización agroindustrial y su dinámico crecimiento poblacional.

Antecedentes de la planificación territorial en el espacio metropolitano

El proceso de expansión urbana –en parte espontáneo, en parte guiado– ha puesto en evidencia, a través del tiempo, respuestas adecuadas a la relación hombre-medio, pero también desajustes y ausencias. Las manifestaciones espaciales más preocupantes, que en la situación de crisis económica se agravan aún más, están relacionadas con el crecimiento urbano espontáneo y desordenado sobre zonas productivas; la mezcla, yuxtaposición e incompatibilidad de los usos del suelo; los conflictos entre actividades y zonas residenciales; el retroceso del medio rural; el despilfarro de los recursos naturales; la falta de coordinación entre los diferentes organismos públicos y la obsolescencia y ausencia de marco jurídico institucional (Álvarez/Ruiz de Lima, 2003).

Los antecedentes para comprender la construcción del espacio público en Mendoza tienen que ver inicialmente con la destrucción de la ciudad por el terremoto en 1861, a partir de lo cual la planificación urbana, aunque escasa en espacio y tiempo, alcanzó algunos resultados. Es así que desde el siglo XIX se cuenta con antecedentes sobre detalles edilicios y reglamentos urbanos y otros decisivos para el desarrollo de la vida en el oasis, como la Ley de Aguas, la construcción de diques, la creación del Parque General San Martín, patrimonio emblemático, que comenzó a construirse como el Parque del Oeste en 1896, en el departamento de la capital. Desde 1947 se denomina “Parque General San Martín”, espacio de más de 400 hectáreas que se ganaron a la aridez.

Otro antecedente es la Ley N° 1372 de 1939, que aunque no llegó a ser aplicada, indicaba que las ciudades de más de 10.000 habitantes debían elaborar un proyecto urbano que incluyera su expansión. Más tarde, en 1949, con el objeto de coordinar las obras propuestas por los diferentes organismos provinciales se creó el Consejo de Obras Públicas, mediante el Decreto N° 667. Igualmente, este Consejo se desvirtuó por carecer de visión planificadora (Álvarez, 1993).

En los años 50 también se dictaron otras normas y se crearon organismos con la intención de ordenar y orientar el crecimiento urbano; y en los años 60 se efectuaron importantes estudios. A finales de la década del 70 se creó el Consejo Provincial de Planeamiento, presidido por el gobernador de Mendoza e integrado por los ministros, el Secretario General de la Gobernación y el Secretario de Planeamiento y Coordinación. Finalmente, en 1976, mediante el Decreto N° 3370 se creó el Consejo de Ordenamiento Urbano del Gran Mendoza, del cual participaron representantes del gobierno provincial y de los municipios (Álvarez/Fernández, 2007).

Sin duda todas fueron importantes iniciativas, que aunque no perduraron en el tiempo muestran la intención y la necesidad de hacer intervenciones territoriales por la fuerte dinámica del crecimiento demográfico y espacial de la metrópoli regional. Entre los antecedentes más importantes, hasta fines de los años 70, se destacan los trabajos técnicos realizados por el Consejo de Ordenamiento Urbano, antes citado.

El primer trabajo específico sobre ordenamiento territorial en la provincia se realizó el año 1979, conocido como “Propuestas alternativas de ordenamiento territorial para el departamento de Maipú”,² realizado a solicitud del intendente municipal, abordó los procesos territoriales desde principios sistémicos y se enmarcó en las articulaciones de las escalas geográficas.

Desde los años 70 Maipú fue la zona de impacto del crecimiento del Gran Mendoza hacia

el sureste, situación que lo convirtió en “un espacio en proceso de transformación como consecuencia del avance de los usos que en la ciudad metropolitana no encuentran el espacio adecuado o las condiciones óptimas de instalación (...) El proceso de sub-urbanización del espacio avanzó a través de tres usos fundamentales: barrios residenciales, localización industrial, horticultura (...) Este fenómeno se verifica sobre todo en la zona colindante con los departamentos de Guaymallén y Godoy Cruz” (Álvarez, 1982).

La necesidad de espacios públicos

Aunque “el espacio público constituye un lugar de encuentro, de desarrollo de identidad y de pertenencia en todas las escalas –barrios, ciudad, región y país– así como de expresión de diversidad cultural, generacional y social” (Allesch/Retamal, 2003: 7), también hay un temor al espacio público, muchas veces puede no ser ni protector ni protegido, en algunos casos no fue pensado para dar seguridad sino para ciertas funciones como circular o estacionar, o sencillamente se trata de espacios residuales entre edificios y vías.

El déficit de espacios públicos abiertos –específicamente de plazas y parques en proporción al incremento sostenido de la población– fue siempre un hecho preocupante, para técnicos y políticos. Buscando solucionar problemas derivados de la ocupación anárquica del suelo en la denominada Zona Industrial –articulada por el carril Rodríguez Peña-Ruta Provincial N° 4– se trabajó con visión integral los aspectos físico-natural, ambiental, económico, poblacional, de conexión institucional y legal para alcanzar principios y objetivos fundamentales del ordenamiento del territorio.

Los conflictos identificados en el diagnóstico y las consecuentes tensiones territoriales nos permitieron definir estrategias según prioridades de intervención en el departamento. La franja urbana integrada a la

2 Elaborado por Ana Álvarez y Nelly Gray de Cerdán.

mancha urbana continua la definimos como prioridad uno.

En la etapa de instrumentación de propuestas la tarea de mayor envergadura fue la redacción del proyecto de Ordenanza de la Zonificación de los Usos del Suelo del departamento. En esta oportunidad resaltamos el hecho que “el conocimiento de las tendencias y el alto ritmo de crecimiento nos llevaron en 1979 a fundamentar la conveniencia de afectar el espacio ubicado al norte de la Ruta Provincial N° 10, Emilio Civit, como reserva urbana” (Álvarez, 1991), lo que finalmente se incorporó en el proyecto citado. Después de una observación técnica, la Dirección General de Municipalidades del Gobierno de Mendoza –época de gobierno no constitucional– aprobó en 1980 la Ordenanza General N° 99 que continúa vigente.

El fracaso de las franjas “zona verde autopista”

Un ejemplo de propuesta de planificación territorial –referida a espacios verdes– que no pudo concretarse es el caso de la zona urbana de Maipú adyacente al actual Parque Metropolitano Sur. Por entonces la reciente inaugurada Ruta Provincial N° 10, que conecta la “Villa Cabecera” departamental, Maipú, con la Ruta Nacional N° 40, en medio de un paisaje de viñedos Malbec, bodegas y olivos, quedó plasmada en la Zonificación de los Usos del Suelo con dos franjas laterales que denominamos “zona verde autopista” de 150 metros de ancho cada una. Pero poco tiempo después comenzaron a edificarse viviendas al costado de la ruta sin encuadrarse en la obligatoriedad de la Ordenanza N° 99.

La información que no teníamos es que esta arteria, al ser provincial, no era de competencia municipal, razón por la cual no era posible intervenir y hacer cumplir lo estipulado en la Ordenanza General, sino que había que hacer la gestión correspondiente en la Dirección Provincial de Vialidad. Este fue un aprendizaje muy significativo, que demandaba un enfoque interdisciplinario.

El Parque Metropolitano Sur: un ejemplo de buena práctica en planificación territorial

El ritmo de crecimiento poblacional más elevado en el área de Luzuriaga se registró entre 1970 y 1980. Resultaba evidente la atracción que ejercían las adecuadas condiciones físico-ambientales, la accesibilidad, el costo de la tierra y la disponibilidad de servicios para la instalación residencial. En la Zonificación de los Usos del Suelo se incluyeron espacios verdes para la ciudad.

Brindar a los habitantes un espacio verde singular representaba una tarea pendiente desde los estándares urbanísticos de la situación de déficit de espacios verdes públicos en el área de mayor concentración de población de Maipú, que serían mayores a futuro en el conjunto urbano Maipú, General Gutiérrez y Luzuriaga, además de la fuerte expansión residencial y el sostenido crecimiento poblacional en el distrito de Coquimbito, ubicado al este de la ciudad de Maipú.

Indudablemente, las ordenaciones espaciales deben atender las necesidades en su conjunto y en toda sociedad moderna la planificación debe mejorar la eficacia de sus propios procesos internos para intentar adelantarse a las restricciones que el entorno provoca y constituir una fuerza con capacidad para inducir transformaciones adecuadas. En este contexto el nivel local es el que permite trabajar en dos escalas de planificación: la regional y la micro-regional para la formulación y revisión de políticas, por un lado, y para el entendimiento integral de los problemas de la comunidad, por el otro. Pues es en la escala local en la que se observan los procesos en acción y se puede captar la dinámica de las relaciones sociedad-territorio en un momento histórico determinado (Álvarez, 1991).

En 1988 solicitamos al Gobierno de Mendoza la donación a la comuna de 40 hectáreas –nuestro cálculo de déficit en verde, por entonces– de lo que había sido un gran predio de viñedos y olivos adyacente a la Ruta Provincial N° 10. Sobre la misma habían fracasado las franjas de la “zona verde autopista” diez años atrás. La

propuesta fue aceptada por la autoridad, coincidiendo a la vez con un anhelo postergado que la misma había tenido en su Intendencia a principios de los años 70.

La decisión política de concretar la idea conllevó a una gestión sin pausa. La idea de crear el parque adquirió la forma de propuesta concreta que la Municipalidad de Maipú envió a los distintos organismos académicos y de investigación, a sociedades del medio e intendencias de Godoy Cruz y Luján de Cuyo para su evaluación. Las adhesiones para crear el parque fueron múltiples. A través de la Dirección de Planeamiento Físico y Ambiental del Ministerio de Obras y Servicios Públicos se tomó conocimiento de valiosos antecedentes sobre el tema de referencia y se nos alentó a aunar esfuerzos para crear el Parque Metropolitano del Sur (Álvarez, 1991), como comenzamos a denominarlo.³

En diciembre de 1989 el nuevo Intendente Municipal incluyó entre sus objetivos de gobierno alentar la continuidad de la tarea emprendida hacía dos años para la creación del parque. Igualmente, las autoridades del Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda, acabada de crear, se comprometieron a dicha creación.

El avance de las gestiones que se realizaron desde la Municipalidad de Maipú dio origen al Decreto N° 3252 del 14 de diciembre de 1989 que creó la “Comisión Parque Metropolitano del Sur” y subcomisiones técnicas, financieras y jurídico-legislativas, en las que trabajamos profesionales de las tres comunas involucradas por su contigüidad espacial: Maipú, Godoy Cruz y Luján de Cuyo.

En agosto de 1991 las varias autoridades involucradas firmaron el convenio con el Banco de Mendoza, en cuyo poder estaban las tierras de la finca La Vinlandia, para la adquisición de 180 hectáreas de terreno al norte de la Ruta Provincial N° 10.

Autoridades y técnicos acordamos que el parque debía ofrecer una imagen singular en

un marco de sustentabilidad ambiental: preservación del patrimonio asociado a la vid, el olivo y la bodega. El diseño debía contemplar la respuesta a la demanda de actividades recreativas, deportivas, culturales, educativas y turísticas. También debía comprender un jardín botánico con cultivos tradicionales, conservación y valorización de forestales existentes. En fin, un espacio organizado ornamental que debía contar con una trama vial jerarquizada que facilitara la accesibilidad desde los tres departamentos que participaban en el proyecto (Álvarez, 1991).

El Parque Metropolitano Sur hoy

Actualmente están incorporadas 60 hectáreas que las autoridades, oportunamente, estimaron como posibles en una primera etapa. Se mantiene parte del patrimonio cultural que contenía ese espacio típico de los oasis bajo riego en nuestro medio y posee también un vivero que es visitado por delegaciones de alumnos y que provee de plantines a otros espacios públicos. Accesos viales jerarquizados, trama interna bien conservada, demarcación y señalización constituyen ejemplos del esfuerzo por el cuidado permanente. Aunque los recursos municipales son escasos, el espacio verde se mantiene, igual que la belleza general del paisaje de olivos y otras especies ornamentales.

La gestión del parque de halla en el ámbito de la Subsecretaría de Servicios Públicos, por el Sistema Integrado de Gestión del Municipio. Calidad, ambiente, salud y seguridad constituyen los aspectos de mayor importancia. Su desarrollo se sustenta en una matriz de aspectos legales conformada por ordenanzas municipales y por la Ley N° 5.961 –referida al medio ambiente– y su decreto reglamentario.

En cuanto al tema de seguridad ciudadana, la presencia de delegaciones de la Gendarmería Nacional, de la Policía de Mendoza y de la policía rural cumple sus funciones específicas en el área del parque.

3 Además de otros profesionales municipales, este proyecto recibió el apoyo del Jefe de Estudios y Proyectos de la Comuna, arquitecto Hugo Baragiola, y del arquitecto Giraud de la Dirección Provincial.

Mejorar la calidad del mantenimiento de los olivos en un marco de buenas prácticas es una intencionalidad manifiesta, a la cual se suma el avance en el adecuado uso de agroquímicos, el suelo y el agua para no dañar los recursos ni afectar el ambiente. En este ámbito el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) presta su colaboración.

Una preocupación permanente de las autoridades de Maipú fue alcanzar los más altos niveles en la gestión de calidad. Fue el primer municipio del país que organizó un curso para sus funcionarios sobre la "Introducción a la calidad total". La municipalidad de Maipú se planteó seriamente la necesidad de formular un cambio real y efectivo de acuerdo a las necesidades actuales y de futuro en el ámbito comunal conforme a la propuesta de la reforma del Estado, por ello, a partir del año 2000 consigue certificaciones de calidad bajo las normas ISO 9001, 14001 y Ohsas 18001.

Conclusiones

Los ejes temáticos en este campo, que articularon durante muchos años los trabajos de investigación, fueron los de geografía urbana, urbanismo y gestión territorial en la escala local (desarrollo territorial y ordenamiento del territorio). Por su parte, el desarrollo de temas referidos a políticas públicas para la inclusión y la igualdad de oportunidades es actualmente un eje privilegiado en la arena universitaria.

Las ciudades están en permanente transformación. Los elementos y factores de desarrollo urbano internos y contextuales generan procesos socio-territoriales que requieren de la participación pública y privada comprometida para intervenir tanto en la solución de los problemas urbanos que aquejan a todas las ciudades latinoamericanas como en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes: la inclusión social, la integración territorial y la responsabilidad hacia la naturaleza.

Los estudios sobre la población mostraron claramente las tendencias de crecimiento y demanda y los estudios sobre los espacios verdes

pusieron de manifiesto el déficit existente y la puja entre usos del suelo no siempre complementarios ni ambientalmente convenientes en el escaso territorio irrigado, dotado de servicios y equipamiento comunitario y buena accesibilidad. La atención debía focalizarse en los procesos territoriales y sus efectos para intentar intervenciones que pudieran disminuir conflictos y ampliar posibilidades de hábitat sustentable a futuro.

La contribución al ordenamiento territorial fue más allá de la jurisdicción departamental, se realizó en el área metropolitana de Mendoza. La proyección y creación del Parque Metropolitano Sur, en tierras de Maipú y en un amplio espacio en contacto y proximidad con los límites de los departamentos vecinos, Godoy Cruz y Luján de Cuyo, fue un emprendimiento urbanístico conjunto y participativo.

Este parque, al ocupar una considerable superficie de la reserva urbana al oeste de la ciudad de Maipú, se constituye en un factor urbano de ocupación de un amplio espacio agrario prácticamente en estado de abandono. Resuelve el uso de un espacio vacío a la vez que contribuye a completar la trama urbana del sector, y con ello mejora las condiciones de accesibilidad de los residentes de barrios aledaños a los ejes viales principales.

Por su presencia y significado estamos ante un espacio público polisémico y estratégico en el desarrollo urbano del Gran Mendoza en el siglo XXI, por lo mismo, se necesita disponer de mayores recursos económicos para concretar otras acciones planificadas y un monitoreo continuo. De ahí que la recomendación a escala metropolitana es efectuar gestiones para una inserción dinámica y articulada de este parque con los otros espacios verdes de envergadura de la ciudad y su entorno, lo que plantea la necesidad de definir otras estrategias que orienten la formulación de programas y proyectos acerca del diseño y manejo del mismo, pues es de esperar que en el transcurso del tiempo se pueda ir incrementando el número de hectáreas hoy disponibles para su uso como parque. Todo ello desde una perspectiva de inclusión social y equidad conforme a la demanda recreativa y a la participación ciudadana.

Así, mirando al futuro, el desafío y “[...] el dilema de la teoría crítica y de la crítica social consiste en rediseñar el espacio público como lugar de encuentro y debate; su objetivo es reconectar el abismo abierto entre individualidad y colectividad, tarea que solo pueden lograr los individuos que recuperen su condición de ciudadanos” (Agoglia, 2010: 216).

Bibliografía

- Agoglia, Ofelia (2010). “La crisis ambiental como proceso. Análisis y reflexiones sobre su emergencia y desarrollo desde la perspectiva de la teoría crítica” (tesis doctoral), Universidad de Girona, España.
- Allesch Laude, Rodolfo; Retamal Illanes, Fernando (2003). “Análisis de los espacios públicos en la ciudad de Valparaíso. Contribución al ordenamiento territorial comunal”, Instituto de Geografía, Facultad de Recursos Naturales, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile: Ediciones Universitarias.
- Álvarez, Ana A. (2000). “La redefinición territorial del área metropolitana de Mendoza en el contexto de los actuales procesos de transformación”, en: *Geo Notas*, vol. 4, n° 4, Brasil: Universidad Nacional de Maringá.
- (1993). “Contribución para la aplicación y gestión del ordenamiento territorial a nivel provincial y metropolitano. El caso de Mendoza, Argentina”, en: *Cambios Espaciales y Ordenación del Territorio*, Tomo 4, pp. 517-524, Colegio de Geógrafos de Venezuela, Mérida: Ferrer-Guillén.
- (1987). “La actuación del geógrafo en el ordenamiento del territorio en el ámbito municipal”, en: *Boletín de Geografía Teórica*, vol. 16-17, pp. 312-314, Río Claro, San Pablo.
- (1982). “Propuestas alternativas de ordenamiento territorial para el departamento de Maipú”, en: *Boletín de Estudios Geográficos*, n° 81, pp. 241-270, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Álvarez, Ana; Fernández, Berta (2007). “El ordenamiento territorial en la Argentina y en la provincia de Mendoza”, en: Actas del XXVIII Congreso Nacional y XIII Internacional de Geografía, Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas, Santiago de Chile.
- (2006) 2007. “La zonificación de los usos del suelo como herramienta estratégica para el ordenamiento del territorio y el desarrollo sustentable”, en: *Huellas*, n° 11, Argentina: Universidad Nacional de la Pampa.
- (2003). “La complejidad de la gestión urbana en el área metropolitana de Mendoza”, en: Manero, F.; Pastor, L. (coord.). *El espacio latinoamericano, cambio económico y gestión urbana en la era de la globalización*, Valladolid: Universidad de Valladolid.
- (2002). “Los usos del suelo en el ordenamiento y gestión del territorio en el Gran Mendoza”, ponencia presentada en el IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales organizado por la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo y la Universidad de la República, Montevideo.
- (2001). “La complejidad de la gestión urbana en el área metropolitana de Mendoza”, en: Actas del VI Congreso de Geografía de América Latina, Universidad de Valladolid, Valladolid.
- Álvarez, Ana; Ruiz de Lima, G. (2001). “Gran Mendoza, un área metropolitana en expansión entre los efectos de la globalización y la fragmentación urbana”, en: Actas del VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina.
- Borja, Jordi (1998). “Ciudadanía y espacio público”, en: *Ciudad real, ciudad ideal. Significado del espacio urbano moderno*, Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea.
- Costafreda, Andrea (2003). “La hipótesis de la viabilidad política en la estrategia de desarrollo”, en: *Magazine Dhiat*, n° 40, Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Flores Xolocotzi, Ramiro; González Guillén, Manuel de Jesús (2007). “Consideraciones sociales en el diseño y planificación de parques urbanos”, en: *Economía, Sociedad y*

- Territorio*, vol. 4, n° 24. Toluca, México: El Colegio Mexiquense.
- Friedmann, Reinhard (2003). “La gestión pública en el siglo XXI. Anticipando los cambios que vienen. Hacia un sector público y en constante aprendizaje”, Instituto de Estudios y Gestión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile, Santiago.
- Lindón, Alicia (2007). “Diálogo con Néstor García Canclini: ¿Qué son los imaginarios y cómo actúan en la ciudad?”, en: *EURE*, vol. 33, n° 99, Santiago de Chile.

Herramientas para evaluar el impacto espacial generado por el comercio y los servicios al por menor en el municipio Cercado de Cochabamba

Claudia Gicela Maldonado Godoy¹ (Bolivia)

Resumen

El comercio y prestación de servicios al por menor, en los últimos años, ha sufrido un incremento considerable dentro de los sistemas urbanos, ocupando y transformando espacios en las ciudades, que van adquiriendo características propias de acuerdo a sus particulares dinámicas socio-culturales y económicas. La concentración y conformación de aglomeraciones en el espacio es la estrategia espacial preferida por el comercio minorista para generar mayores ingresos económicos por medio de fuerzas de atracción. Esta forma de ocupación del espacio genera varios impactos en los sistemas urbanos, los cuales requieren de herramientas adecuadas (indicadores de desempeño espacial y programas de simulación) para su evaluación. El impacto espacial que estas aglomeraciones producen en el sistema urbano del municipio Cercado de Cochabamba es el tema central del presente artículo.

Introducción

El comercio y la prestación de servicios al por menor son actividades que pueden ser desarro-

lladas de manera paralela a otras; el capital de inicio no necesariamente tiene que ser elevado, los espacios para su desarrollo son variados y no siempre requieren de infraestructura compleja, los horarios de trabajo son flexibles y la mayoría de las actividades están exentas de obligaciones tributarias; en este sentido, la ventaja que presenta frente a otros rubros ha ocasionado que muchos la vean como estrategia alternativa para enfrentar la crisis económica.

Cuando hablamos de actividad minorista, pensamos en la dulcera de la esquina, en la tienda de barrio, en el supermercado, la galería comercial, oficinas y/o consultorios, etc. Esta actividad puede ser desarrollada en distintos espacios de la ciudad, algunos concebidos para este fin (mercados, supermercados, galerías comerciales, etc.), y otros transformados periódica o permanentemente (aceras, parques, viviendas) para ello.

Sin embargo, si observamos detenidamente, esta actividad tiende a agruparse en el espacio y conformar “aglomeraciones de actividad minorista” (aquí se puede resaltar la disputa por el espacio público) con el fin de crear fuerzas de atracción (economías de oportunidad, oferta y demanda de mayor cantidad y variedad de

¹ Arquitecta con mención en asentamientos humanos y planificación territorial de la Universidad Mayor de San Simón, Bolivia. Máster en planeamiento urbano regional, sistemas configuracionales urbanos y regionales, Programa de Pos-graduación en Planeamiento Urbano y Regional PROPUR, Universidad Federal de Rio Grande do Sul-Brasil. Especialista en planeamiento urbano y regional con énfasis en técnicas de análisis y evaluación espacial y en vivienda popular y hábitat. gismaldonado@gmail.com

productos y servicios, regateo de precios, etc.) hacia los consumidores.

Estimar el impacto de una acción o proyecto requiere de la comparación de una situación actual con lo que podría experimentarse en un posible escenario futuro, siendo para ello necesario el uso de técnicas de expresión apropiadas, como los indicadores de desempeño espacial y programas de simulación.

Metodología

En las ciudades, cada espacio adquiere una característica particular y una jerarquía según su ubicación y uso, permitiéndonos imaginarlo como un conjunto de partes jerárquicas que interactúan, donde es posible descomponer el sistema y observar correspondencias de causalidad, interrelaciones y eficacia de ciertos agentes y procesos.

Este sistema puede tener diversos grados de desagregación, según lo que se pretende observar. Siguiendo la línea de Echenique (1975: 13-15), la estructura urbana es resultado de dos procesos interdependientes: a) los objetos

físicos, que se desagregan en espacios donde se desarrollan actividades (edificios, terrenos) y espacios de comunicación que contienen flujos (calles, parques); y b) las actividades diferenciadas localizadas (comercio, residencia, trabajo, etc.) y de flujo (desplazamiento de personas para el trabajo, la vivienda). Nuestro sistema de análisis (en el municipio Cercado de Cochabamba) será visto como un conjunto de partes compuesto por objetos físicos de oferta (mercados, supermercados, librerías, oficinas, etc.), espacios de comunicación (calles), actividad de venta, compra y desplazamiento.

La representación espacial del sistema en estudio sigue la línea de análisis espacial de sistemas urbanos configuracionales, los cuales procuran abstraer complejidades de la ciudad para su estudio científico, en mapas axiales, mapas de puntos o mapas de trechos (Hillier y Hansen, 1990). En este sentido nuestro sistema es representado en un mapa de puntos, donde cada esquina o encuentro de vías es equivalente a un punto, obteniéndose como resultado un mapa de 5.934 puntos, los cuales adquirirán valores diferenciales según la realidad que representan (oferta, demanda y residencia).

Gráfico 1
Área de estudio

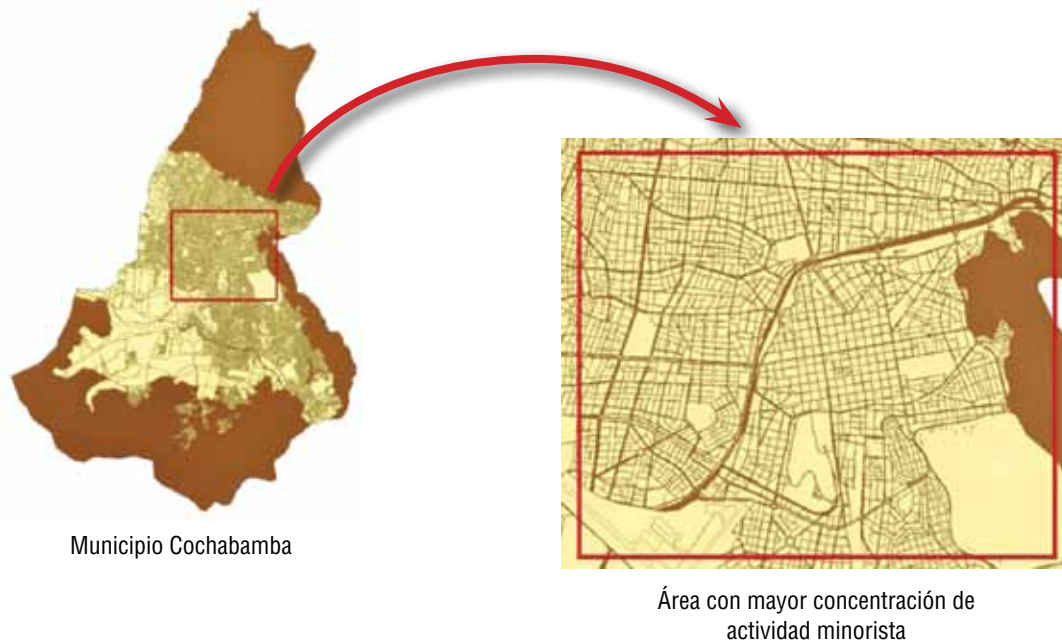


Gráfico 2
Mapa de puntos (área de estudio)



Los valores de cada punto fueron definidos sobre la base de propiedades y variables de modelos de economía espacial, que “tratan de explicar la distribución de la producción, intercambio y consumo (...) de la vida económica y la organización del espacio económico” (Gómez, 1984: 44).

La dinámica de oferta y demanda de la actividad minorista en el sistema de estudio será descrita con indicadores de desempeño espacial, que es una medida topológica que procura computar los grados de privilegio de localización de puntos de oferta en relación a la distribución espacial de los consumidores potenciales y de los demás puntos de oferta del mismo servicio (Krafta, 1997). Para el presente caso de estudio será utilizado el indicador de desempeño espacial “convergencia”, desarrollado en el software de análisis espacial “Medidas urbanas”, que está basado en modelos configuracionales urbanos de base morfológica.

La actividad minorista en Cochabamba

Son diversas las razones históricas y de estructura productiva (fundamentalmente agrarias) que determinan las características de la ciudad de Cochabamba como centro de abastecimiento, comercio y prestación de servicios.

En 1932, con el hallazgo de las minas de plata y estaño, comienza a desarrollarse una nueva estructura económica en el país, basada en la explotación minera. Las regiones dedicadas a esta actividad se caracterizan por tener clima frío, seco y una topografía accidentada, que juntamente con el crecimiento poblacional acelerado precisa de actividades complementarias para desarrollarse.

Cochabamba, por sus características físico-naturales y de localización, se convierte en centro abastecedor de productos agrícolas a las regiones mineras y en punto obligatorio de paso e intercambio regional, ejerciendo una fuerte atracción de personas que deciden dedicarse a la agricultura, motivadas por la posibilidad de generar mayores ingresos articulando transacciones en los centros mineros. Toda esta dinámica repercute en el crecimiento y desarrollo de Cochabamba, se da un aumento en la actividad agrícola y en la aparición de otros servicios complementarios como la venta de herramientas, semillas, maquinaria, etc.

A fines de los años 40 se produce una caída de los precios de la minería, influyendo en el agotamiento del modelo político y dando lugar a movilizaciones sociales y a la implementación de la Ley de Reforma Agraria de 1953, que deriva en fuertes procesos migratorios campo-ciudad, vistos más como un fenómeno de expulsión que de atracción. Los efectos de esta reforma tienen como uno de sus principales escenarios la región de Cochabamba, convirtiéndola en centro receptor de inmigrantes en busca de trabajo y tierra.

Después de un largo periodo de crisis económica, en 1985 se comienzan a implementar diversas medidas de ajuste económico² que no tuvieron el resultado esperado. El aparato productivo nacional y la industria no se desarrollaron en correspondencia con el crecimiento de la población, teniendo como resultado una escasez de mercado de trabajo, hecho que influyó a que numerosos sectores de la población asumieran como estrategia principal la autogeneración de

2 Programa de Estabilización (1985), Programas de Privatización de Empresas Públicas (1986-1993), Capitalización (1994), Ley de Reforma del Sistema de Pensiones (1996), Funda-Pró, 2005.

empleo, basada principalmente en la actividad minorista. Así, el comercio se convierte en una de las actividades más desarrolladas en el municipio, donde la estrategia es la concentración de capital por medio de una localización centralizada de grupos de comerciantes, se extienden las denominadas ferias campesinas y esto da lugar a nuevos mercados de ferias.

La conformación de ferias campesinas es la base de la actual mancha del comercio minorista en la ciudad, cuya localización responde principalmente a estrategias de accesibilidad. Las ferias campesinas se caracterizan por desarrollarse con mayor fuerza en días específicos, denominados “días de feria” (miércoles y sábado), que de alguna manera definen los hábitos de consumo actual (los cuales están cambiando) reflejados en los altos índices de convergencia a los centros de abastecimiento en esos días.

Las aglomeraciones de comercio minorista (identificadas en el gráfico 3) generan varias dinámicas en el territorio:

- Atracción y concentración de consumidores.
- Atracción y concentración de nuevos comerciantes (que por estrategia deciden asentarse cerca de puntos ya consolidados).
- Atracción y concentración de nuevas inversiones (construcción de galerías comerciales, supermercados, mercados, etc.).
- Atracción y concentración de servicios (principalmente de transporte público).

A partir de estas cuatro dinámicas se evalúa la actividad minorista en el sistema urbano de la siguiente manera:

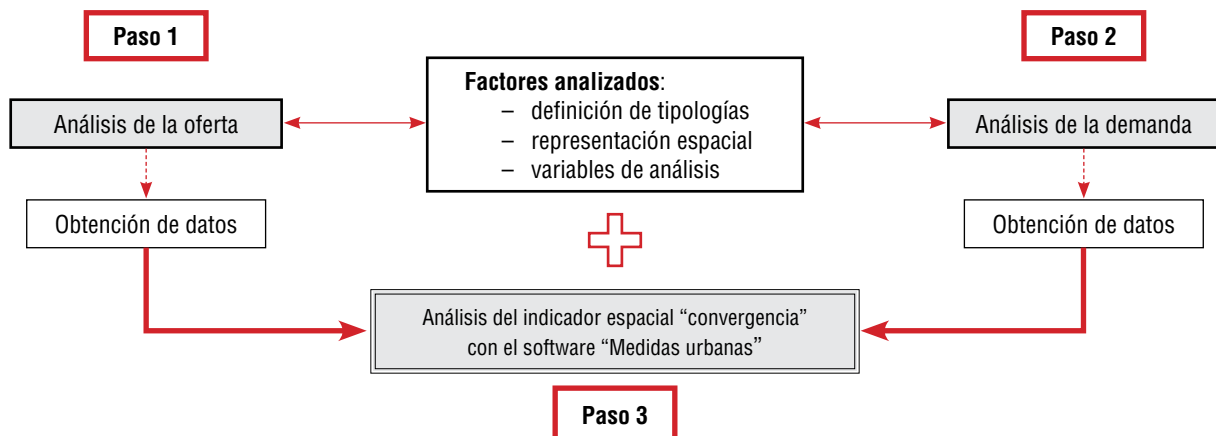


Imagen satelital del sector de La Cancha (2003)



Gráfico 3 Aglomeraciones de actividad minorista (2009)



■ Comercio varejista 2008 □ Área de Estudio

Análisis de la oferta

Definición de tipologías

Fueron identificadas tres tipologías:

- a) por la manera en que los productos o servicios son ofertados (puestos fijos, puestos eventuales y/o ambulantes);
- b) por la apropiación del espacio (puntos de oferta: mercados, supermercados y ejes de oferta, donde la premisa es si la actividad minorista ocupa un porcentaje igual o superior al 60% de una acera);
- c) por el tipo de producto o servicio que se oferta: alimentarios (frutas, carnes, etc.); no alimentarios, subdividido en productos varios (librerías, puntos de llamadas, venta de muebles, perfumerías, etc.); servicios generales (profesionales independientes).

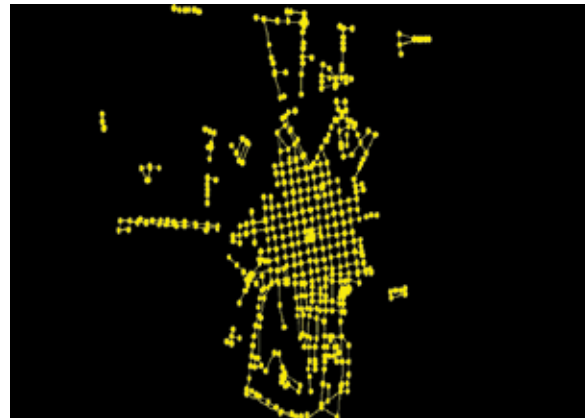
Representación espacial de la oferta

- a) Aglomeraciones de actividad minorista (considerando tipologías b y c). Por la dinámica de la actividad minorista, los límites definidos de las aglomeraciones son de carácter indicativo.
- b) Sistema espacial de la oferta: está representado en un mapa axial de 514 puntos, donde cada punto adquirirá un valor según la realidad que represente, considerando escenarios de análisis.
- c) Escenarios de análisis: fueron considerados tres escenarios de estudio, definidos principalmente por los hábitos de consumo.

Gráfico 4
Aglomeraciones de actividad minorista por el tipo de producto o servicio que se oferta



Gráfico 5
Mapa de puntos de oferta



Escenarios de análisis de aglomeraciones de actividad minorista (2009)

Gráfico 6



Escenario 1: Lunes de 14:30 a 19:00 hrs.

Gráfico 7



Escenario 2: Miércoles de 14:30 a 19:00 hrs.

Gráfico 8

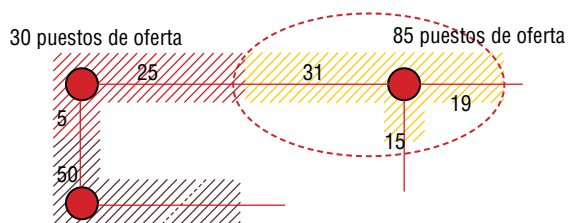


Escenario 3: Sábado de 14:30 a 19:00 hrs.

Los límites de las aglomeraciones de actividad minorista van cambiando en cada escenario, existiendo una relación directa con el tipo de producto y/o servicio predominante que se oferta.

VARIABLES DE ANÁLISIS

1ra. variable: Cantidad de puestos. Es el número de puestos de oferta (fijos o ambulantes) en cada punto del sistema. Para ello se contó los puestos de oferta en cada cuadra del sistema de estudio y posteriormente se consideró que cada punto tiene un radio de acción imaginario:



2da. variable: Frecuencia de uso. Es la cantidad de personas que pasan por un punto de oferta en determinadas horas y días (escenarios de análisis). Según los hábitos de consumo de la población existen zonas de oferta que son frecuentadas con mayor o menor intensidad.

Para obtener este dato fueron identificados 128 puntos de observación (25% de los puntos

de oferta), en los cuales se contó la cantidad de personas que pasan en un periodo de tiempo de 10 minutos. Este dato permite calcular el promedio de personas que pasan por un punto en cuatro horas y 30 minutos (horas de análisis de los escenarios). Por ejemplo: el punto 1.635 tiene una frecuencia de uso de 112 personas cada 10 minutos y la frecuencia de uso en cuatro horas y 30 minutos es de 3.024 personas aproximadamente.

ANÁLISIS DE LA DEMANDA

Definición de tipologías

Por la dinámica de la actividad analizada, la población en su totalidad puede ser considerada como demanda, la cual –para poder adquirir un producto o servicio– precisa desplazarse de un lugar a otro utilizando diversos medios de transporte, en especial transporte público (micros, trufis, taxi-trufis).

Representación espacial de la demanda

La demanda está representada en un mapa axial de 1.767 puntos, definidos por las rutas del transporte público organizado en federaciones (91 líneas identificadas) y por la cantidad de líneas que pasan por cada punto.

Mapas axiales

Puntos de demanda considerando rutas de líneas de transporte público

Gráfico 8



Puntos con circulación de 1 a 5 líneas de transporte público

Gráfico 9



Puntos con circulación de 6 a 11 líneas de transporte público

Gráfico 10



Puntos con circulación de 12 a 17 líneas de transporte público

Gráfico 11



Puntos con circulación de 18 a 23 líneas de transporte público

Gráfico 12



Puntos con circulación de 24 a 29 líneas de transporte público

Gráfico 13



Puntos con circulación de 30 a 35 líneas de transporte público

VARIABLES DE ANÁLISIS

1ra. variable: Cantidad de líneas de transporte público. Se contó la cantidad de líneas que pasan por cada punto (gráficos 8 - 13).

2da. variable: Cantidad de población a ser atendida. Toda la población acude a las aglomeraciones de comercios y prestación de servicios al por menor, pero existe un porcentaje de la misma (niños, personas con discapacidad o enfermedades crónicas, personas de la tercera edad, etc.) que utiliza muy poco o nada los medios de transporte público (consumidor pasivo).

Tomando en cuenta lo anterior, se consideró que aproximadamente el 20% de la población

del municipio (10.375 habitantes) es consumidor pasivo y los restantes 519.500 habitantes son consumidores activos (y).

El sistema de demanda está conformado por 1.767 puntos (np), donde cada punto puede ser puerta de ingreso y salida de consumidores hacia las aglomeraciones de comercio minorista. Entonces:

$$y/np = x \text{ (promedio de cantidad de personas por punto)}$$

Por cada punto de demanda del sistema analizado existen 294 posibles consumidores activos que se desplazan en los escenarios de análisis.

Indicador de desempeño espacial – convergencia

Los valores obtenidos tanto para los puntos de oferta como de demanda, según las variables de análisis expuestas, fueron llenados en el software de “Medidas urbanas” para cada escenario:

Escenario 1 (día lunes). Se observa alta convergencia en torno a vías estructurantes del sistema (avenida Heroínas, avenida Ayacucho y calle San Martín), las cuales conectan los principales puntos de concentración de actividad minorista: UMSS, La Cancha, Terminal de buses. Estas vías presentan alto flujo vehicular de servicio público y alta concentración de actividad minorista formal e informal (líneas blancas).

Si el gráfico 14 es sobrepuesto en el mapa de aglomeraciones (gráfico 4), podemos observar que las actividades con mayor grado de convergencia son las no alimentarias (servicios generales: abogados, dentistas, arquitectos y/o productos varios como librerías, artefactos eléctricos, ropa, etc.).

Escenario 2 (día miércoles). De manera similar al primer escenario, las vías estructurantes tienen un alto grado de convergencia, sin embargo, se puede observar cambios en algunos sectores del sistema, en especial aquellos que están en torno de La Cancha (círculo blanco). Este cambio puede ser explicado por los hábitos de consumo de la población.

Gráfico 14
Mapa axial indicador de desempeño espacial (Convergencia - escenario 1)

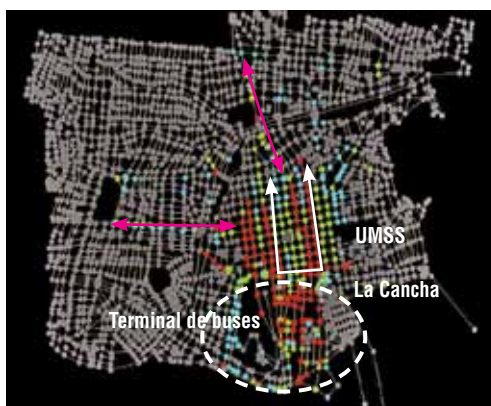


● Convergencia alta ● Convergencia media ● Convergencia baja



Av. Ayacucho

Gráfico 15
Mapa axial indicador de desempeño espacial (Convergencia – escenario 2)



● Convergencia alta ● Convergencia media ● Convergencia baja



Comerciantes minoristas del sector La Cancha

Si este resultado es sobrepuesto en el mapa de aglomeraciones (gráfico 4) observamos que en este escenario no existe una sola tipología (alimentaria, no alimentaria, mixta) con alta convergencia.

Escenario 3 (día sábado). Los puntos con alto grado de convergencia se encuentran localizados, casi en su totalidad, al sur. Los sectores del norte, en cambio, pierden su grado de convergencia, comparándolos con los otros escenarios.

Comparando la convergencia real en los tres escenarios (tabla 1), se observa que existen cinco puntos con convergencia real alta, todos localizados en el sector de La Cancha. Estos puntos forman una línea que asemeja a un camino y por su localización puede ser considerado como puerta principal de ingreso y conflicto al sistema de ferias de La Cancha.

Gráfico 16
Mapa axial indicador de desempeño espacial (Convergencia - escenario 3)



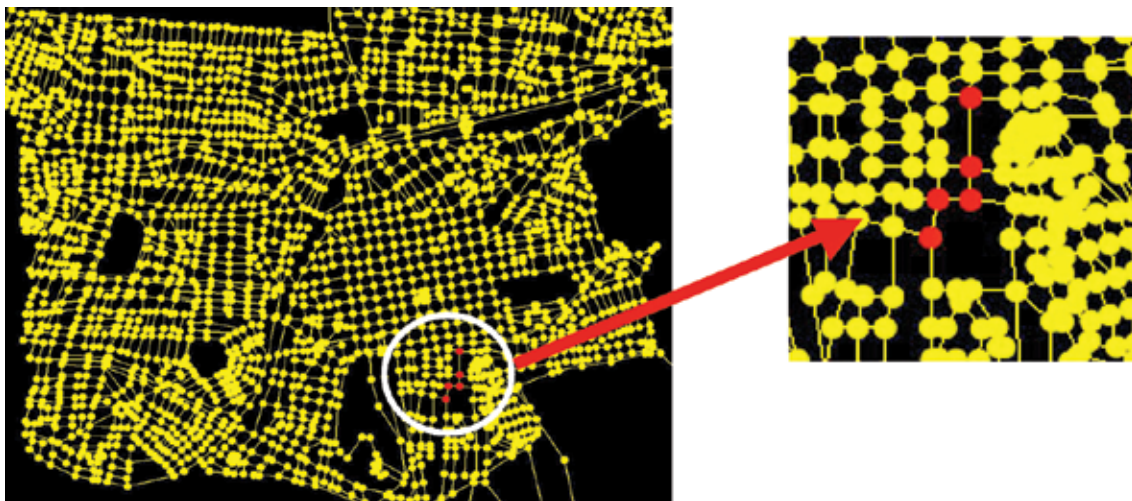
● Convergencia alta ● Convergencia media ● Convergencia baja

Tabla 1
Análisis de la convergencia real en los tres escenarios

Escenario 1		Escenario 2		Escenario 3	
Punto	Convergencia Real	Punto	Convergencia Real	Punto	Convergencia Real
2.182	1,75276	2.182	2,34794	2.182	3,19556
2.161	1,74608	2.197	2,25022	2.161	2,98154
2.190	1,20424	2.161	2,17246	2.190	2,70110
2.197	1,18027	2.196	1,86761	2.197	2,52166
2.191	1,16129	2.191	1,68899	2.191	2,21738
2.150	1,06942	2.190	1,65915	2.196	1,97681
2.149	0,98502	2.329	1,40370	2.181	1,62919
2.160	0,93068	2.243	1,37539	2.329	1,53442
1.591	0,89008	2.206	1,35548	2.149	1,48619
1.594	0,86157	2.192	1,34665	2.150	1,43400
1.647	0,85535	2.203	1,30619	2.160	1,40603
1.567	0,84985	2.195	1,10943	2.192	1,39977
1.618	0,81799	2.149	1,09182	2.203	1,39526
1.669	0,80369	2.150	1,00004	2.243	1,33986

Nota: Solo se muestran los 14 puntos con mayor convergencia.

Gráfico 17
Puntos más convergentes del sistema en los tres escenarios



Comparando los resultados con la realidad se comprueba que en este lugar la afluencia de personas, la cantidad de vehículos de transporte público y la presencia de comerciantes minoristas es elevada, hecho que juntamente con las características físicas del lugar (vías estrechas) forma una especie de embudo de conflictos.

Otro sector con convergencia alta es la calle Esteban Arce final (puntos 2.187, 2.195 y 2.200), donde el flujo de personas y de líneas de transporte público es elevado. La actividad minorista también tiene presencia espacial, actualmente en incremento debido a nuevos emprendimientos, lo cual genera un impacto visual de crecimiento vertical.

Resultados obtenidos

Definición de aglomeraciones de actividad minorista por tipología en el sistema de estudio (gráfico 4).

Identificación de actividad minorista predominante: no alimentaria (productos como ropa, zapatos, muebles, artefactos eléctricos, etc.; servicios generales como abogados, arquitectos, dentistas, puntos de Internet, puntos de comunicación, etc.).

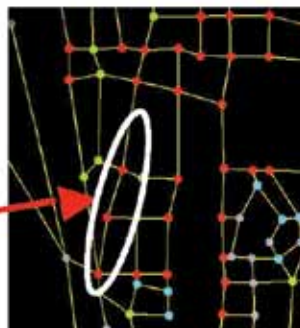
Identificación de ejes de crecimiento de comercio al por menor, los cuales coinciden con vías principales del sistema.

Identificación de puntos de convergencia alta: puntos de conflicto por alto grado de con-

Calles con mayor grado de convergencia



Gráfico 18
Puntos que podrían ser los más convergentes del sistema



Calle Esteban Arce

centración de comerciantes, consumidores y transporte público (gráfico 17).

Identificación de zonas de crecimiento físico vertical de actividad minorista (gráfico 18).

El análisis profundo de estos puntos puede derivar en la elaboración de proyectos concretos de intervención.

Conclusiones

La actividad minorista tiene peculiaridades en respuesta a características socio-culturales particulares de los sistemas urbanos. Para desarrollarse se apropia de diversos espacios en la ciudad, caracterizándose por conformar aglomeraciones que generan economías de colaboración y fuerzas de atracción hacia los consumidores, quienes a su vez aumentan sus probabilidades de consumo por la dinámica de oferta-demanda y costos de oportunidad que se generan. Pero no solo es creada como atracción para los consumidores sino también para nuevos inversionistas.

La concentración espacial de la actividad minorista y las fuerzas de atracción que crean son factores desencadenantes de impactos en los sistemas urbanos, entre ellos se identificaron:

- Las aglomeraciones de comercio minorista atraen nuevos agentes de oferta, quienes ocupan nuevos y mayores espacios en los sistemas urbanos, especialmente dentro o cerca de las aglomeraciones ya establecidas. Esto por la mayor oportunidad de aumentar sus ingresos por la existencia de una demanda establecida. Esta dinámica genera un impacto de cambio de uso de suelo.

En el sistema de estudio se puede observar cómo la actividad minorista agrupada en tipologías se apropia aproximadamente del 50% del área de estudio, ocasionando cambios de uso de suelo (residencial a comercial principalmente) y una inadecuada apropiación de espacios públicos, como es el caso de las aceras y áreas verdes (disputa por el espacio público).

- El crecimiento de la actividad minorista se manifiesta también en la construcción

de nuevos edificios destinados a esta actividad (construcción de galerías comerciales) generando un impacto de crecimiento vertical en ciertos ejes de la ciudad.

- En el sistema de estudio se perciben comportamientos de consumo regidos por cuestiones culturales: las personas transitan ciertos espacios del sistema urbano en días específicos porque existe una mayor cantidad de agentes de oferta agrupados y por ende la oportunidad de elección de productos y servicios es mayor. Todos los consumidores precisan desplazarse desde su residencia hacia las aglomeraciones de actividad minorista, lo que genera un impacto de desplazamiento producido en ciertos tiempos y espacios por la alta demanda de transporte, principalmente el público.

Más del 70% de las líneas de transporte público tienen como destino las aglomeraciones de actividad minorista, existiendo sobre-oferta de este servicio hacia ciertos puntos. Esto deriva en un congestionamiento vehicular en determinados tramos de la ciudad donde la capacidad de soporte de las calles es menor al uso. En estos tramos el recorrido es realizado en periodos muy prolongados, impactando en la eficiencia del transporte público.

La importancia de los resultados obtenidos nos permite afirmar que el indicador de desempeño espacial de convergencia es una herramienta de análisis espacial importante porque permite observar, definir, analizar (cuantitativamente y cualitativamente) y simular situaciones de una actividad en diversos escenarios, identificando zonas y puntos de mayor conflicto sin perder la visión global del sistema, que es uno de los mayores potenciales de este análisis.

El uso de indicadores de desempeño en los procesos de planeamiento, en especial los referentes al análisis espacial, exige cambios de visión en la estructura técnica, que primeramente debe comprender situaciones diversas para después proyectarlas en datos, sin dejar de tomar en cuenta los parámetros cualitativos y cuantitativos simultáneamente.

El indicador de convergencia simula una pequeña parte de una realidad urbana más compleja. Los resultados deben ser vistos como parámetros y no como verdades absolutas, pero capaces de contribuir al planeamiento urbano, indicando posibles puntos que requieren mayor atención e intervención de instancias pertinentes y también permitiendo monitorear las diversas transformaciones del espacio urbano, dadas por dinámicas diferentes y propias de cada sistema.

Bibliografía

- Batty, Michael (1976). *Urban modelling*, Cambridge: University Press.
- Berry, B. J. L. (1974). "The blight of retail nucleations", en: *Readings in urban economics and spatial patterns*, cap. 7, Nueva Jersey: Ed. Michael R. Greenberg, Center for Urban Policy Research.
- (1967). *Geography of market centers and retail distribution*, Nueva Jersey: Pentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Birkin, M. (1995). "Understanding retail interaction patterns: the case of the missing performance indicators", en: Bertuglia, C.S.; Clark, G.P.; Wilson, A.G., *Modeling the city. Performance, policy and planning*.
- Calderón, Fernando; Rivera, Alberto (1984). *La Cancha*, Cochabamba: Centro de Estudio de la Realidad Económica y Social, CERES.
- Echenique, M. (1975). "Modelos matemáticos de la estructura espacial urbana", en: *Aplicaciones en América Latina*, Buenos Aires: Ediciones SIAP.
- França, Ademir (2004). *Indicadores de desempenho espacial. Estudo de caso: A cidade de Curitiba* (tesis de maestría), Porto Alegre: UFRGS.
- Global Labour Institute, notas sobre los sindicatos y el sector informal, en: http://www.global-labour.org/notas_sobre_los_sindicatos_y_el_sector_informal.htm (11/2008).
- Gómez Piñero, Javier (1984). "Geografía y economía: un intento de aproximación", pp. 13-21, en: <http://www.ingeba.euskalnet.net/lurralde/lurranet/lur07/07gomez/gomez07.htm> (5/9/2007).
- Hillier, B.; Hansen, J. (1990). *The social logic of space*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Krafta, Romulo (1997). "Avaliação de desempenho urbano", Encuentro Nacional de ANPUR, Recife.
- (1996). "Urban convergence: Morphology and attraction", en: *Environment & Planning*, vol. 23.
- (1994). "Modelling intraurban configurational development", en: *Environment & Planning*, vol. 21.
- Masahisa, Fujita; Krugman, Paul; Venable, Anthony (2000). *The spatial economy: cities, regions and international trade*, Cambridge: The MIT Press.
- Maldonado Godoy, Claudia Gicela (2005). "Análisis de las formas de ocupación en las tierras bajas y organización en las comunidades, caso distritos IV y V, Municipio de Puerto Villarroel", Facultad de Arquitectura, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba.
- Peña Sánchez, A. "Las disparidades económicas interregionales en Andalucía. Teorías explicativas de las disparidades económicas espaciales", Biblioteca de tesis doctorales de derecho, economía y otras ciencias sociales, ed. eumed.net, en: <http://www.eumed.net/tesis> (2/9/2007).
- Rivera, Alberto; Claros, Virginia (2007). *Los mercados de abastecimiento en Cochabamba*. UMSS. DICyTI- CISO, Cochabamba: Sagitario S.R.L.
- SADELCOM, "Localización comercial", primera parte, s.f., s.ed., <http://www.cmq.edu.mx/e-book/eb-501289/501289-uno.pdf> (7/9/2007).
- Vargas, Heliana Comin (2001). *Espaço terciário o lugar; a arquitetura e a imagem do comércio*, São Paulo: Ed. SENAC.
- Thompson, Iván (2006). "La competencia imperfecta", en: <http://www.promonegocios.net/mercado/competencia-imperfecta.html> (12/9/2007).
- (2006a). "O comércio e políticas urbanas: uma difícil conversa", en: SINOPSES, publicación semestral, San Pablo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

III

Hábitat popular, vivienda, radicación y erradicación: disputas por el espacio



“Intenso ladrillo”

Víctor Hugo Villarreal

Discurso y práctica discursiva sobre mejoramiento habitacional y participación social

Graciela Landaeta¹ (Bolivia)

Resumen

Los discursos (políticas) sobre cómo enfrentar las necesidades habitacionales de los “pobres” han sufrido ajustes en América Latina, entre las más actuales, las políticas de *participación social* y *mejoramiento habitacional*. Por otro lado, comprender los discursos en el marco de su práctica cotidiana es relevante, por la influencia en quienes diseñan y ejecutan políticas, y en quienes son su objetivo (*efectos de verdad*). Las discusiones que se presentan no buscan dilucidar cómo el discurso emerge o por qué lo hace, sino comprender cómo el conocimiento se pone a funcionar, se valoriza y se distribuye, es decir, el vínculo entre lo que se dice y lo que se practica en un contexto determinado.

Urbanización y hábitat popular

El proceso de urbanización vino a cambiar el paisaje de las ciudades de América Latina en las últimas décadas. Más allá de las variaciones entre países y al interior de cada país, el futuro entrevé una región más urbanizada.

El cambio no autorizado de uso de suelo de rural a urbano en la periferia de las ciudades y el acceso a la vivienda al margen de los sistemas formales son rasgos reconocibles del proceso de urbanización, a menudo, como únicas posibilidades de resolver la necesidad habitacional de los “pobres”. Así, el hábitat popular² surge como objeto de conocimiento en un intento de lectura de esta realidad.

La idea de que la producción social del hábitat concentra déficits cualitativos está bastante difundida, precisamente, las discusiones sobre legalidad en la tenencia y calidad de los resultados tienen como marco esta percepción. Mejorar el hábitat establecido al margen de los sistemas formales constituye un nuevo desafío para planificadores y hacedores de la ciudad.

La urbanización se acepta como inevitable y ha pasado de “problema” a “oportunidad” en el discurso del desarrollo. La idea de “ciudades competitivas” en una perspectiva global deriva de esta lectura de la cuestión urbana. El esfuerzo propio de la población es menos visto como factor de distorsión y más como potencial para enfrentar la problemática habitacional. Lo común de las políticas de erradicación

1 Arquitecta y doctora en filosofía e ingeniería en el Departamento de Gestión y Desarrollo de la Vivienda de la Universidad de Lund, Suecia. Docente de la Universidad Mayor de San Simón, Bolivia. Presidenta del Consejo Directivo de la Fundación PROCASHA. Consultora de IDEHAS (International Development & Housing Advisory Services). Coordinadora de los Valles para la Red Nacional de Asentamientos Humanos (RENASEH).
graciela@idehas.se; gralanda@hotmail.com

2 También referido como *producción social del hábitat* en el texto.

de asentamientos precarios del pasado y de regularización del presente es la idea de que son apropiadas y aplicables en todos los casos.

Construir alianzas para lograr “asentamientos humanos sostenibles” y “vivienda adecuada para todos” es una idea en boga.³ La propuesta hace de la participación un asunto no solo de las personas en necesidad de vivienda, sino de la sociedad en su conjunto. El aporte de la población directamente afectada por los déficits de vivienda es considerado crucial.

Los crecientes déficits cualitativos demandaron nuevas formas de ver y enfrentar la problemática, y posibilitar el status legal a los asentamientos no-autorizados emerge como objetivo en las propuestas actuales. La regularización, como acceso al derecho propietario –titulación– es un componente crucial del discurso sobre mejoramiento habitacional también en Bolivia. La idea sobre los efectos positivos de la regularización está implícita en el discurso, confirmando la tendencia generalizadora de las políticas habitacionales en la región.

Las respuestas a las necesidades habitacionales de los pobres urbanos han sufrido ajustes, del énfasis en aspectos tecnológicos, proyectos de vivienda llave en mano, provisión de servicios básicos a través de instituciones públicas, a estrategias facilitadoras y participativas. La inclusión de los “anteriormente excluidos” constituye un objetivo de las políticas actuales. La población está llamada a ser parte de los procesos de toma de decisión.

La participación social no siempre ha tenido connotación positiva. Las razones que hacen a la participación social deseable en nuestros días es algo que amerita reflexionar, no menos sobre quién define cómo tomar parte, o cuándo y por qué es posible o necesario.

Para algunos, los promotores de esquemas participativos tienen razones políticas y económicas que responden al interés de gobiernos y agencias de cooperación internacional por controlar y manipular a la población. Para otros,

la acción participativa hace posible el acceso al poder a los previamente excluidos de su posesión. También hay quienes ven a la participación social como potencial de desarrollo de capacidades y redes para enfrentar condiciones de exclusión social.

Los cambios políticos de las últimas décadas tuvieron el objetivo de promover mayor democratización y descentralización en las instancias locales en Bolivia, dentro de ello, las organizaciones populares y movimientos urbanos son considerados socios potenciales en los programas sociales y de alivio a la pobreza, incluyendo al hábitat. Con la Ley de Participación Popular (LPP) y la Ley de Descentralización Administrativa (LDA) la idea fue transferir mayor responsabilidad al nivel local, estableciendo una nueva arena de relación entre Estado y sociedad civil. En materia de vivienda, la incorporación del Artículo 19 en la nueva Constitución Política del Estado debe verse como resultante de este proceso.⁴

Las propuestas de regularización vinculadas al mejoramiento habitacional hacen de la vivienda un asunto individual. Así, las propuestas relacionadas con la LPP y la LDA promueven acciones colectivas y participativas para el logro de mejores condiciones habitacionales; lo común es el mensaje de corresponsabilidad de los ciudadanos, individual o colectivamente, en la resolución del problema habitacional.

Los discursos tienen efectos particulares (efectos de verdad) en la percepción de las personas. En el presente estudio, las políticas sobre mejoramiento habitacional y participación social se consideran parte del discurso oficial, y las discusiones no se focalizan en los efectos de verdad conectados a predicciones, u objetivos definidos por alguien –un grupo particular o una clase social– sino en las consecuencias del discurso en el imaginario colectivo. No buscan, por tanto, dilucidar cómo el discurso oficial (políticas) emerge, o por qué lo hace, sino comprender el vínculo entre lo que se dice y lo que se practica.

3 The Habitat Agenda, Chapter II: 25, 33.

4 Artículo 19.1. *Toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria.* Constitución Política del Estado, febrero de 2009.

El objetivo no es tampoco esclarecer la verdad o falsedad de los discursos, sino comprender lo que Foucault (1980) refiere como la “voluntad de verdad” que tipifica a toda sociedad y que es la que determina cómo el conocimiento se pone a funcionar, se valoriza y se distribuye; es decir, la relación entre discurso, poder y saber.

Los resultados de la investigación muestran que los enunciados vinculados al discurso sobre mejoramiento habitacional y participación social no tienen necesariamente sustento empírico. Comprender los discursos en el marco de su práctica cotidiana es relevante, por su incidencia en quienes diseñan y ejecutan las políticas, y por su impacto en la percepción de la población objetivo; y porque las demandas que expresa la población (necesidades, conocimiento local) pueden ser producto del discurso que circula en un determinado momento histórico (efecto de verdad).

Foucault: discurso, poder y saber

Para Foucault “los discursos estructuran tanto nuestro sentido de realidad como nuestra noción de propia identidad” (Mills, 1997: 15). El problema no consiste tanto en discernir si el discurso responde a la categoría de cientificidad, a la verdad, o a otra cosa, “sino en ver históricamente cómo se producen efectos de verdad en el interior de discursos que no son en sí mismos ni verdaderos ni falsos” (Foucault, 1980: 118).⁵

Foucault observa que la sociedad occidental tiene como uno de sus problemas fundamentales “la instauración de discursos verdaderos (discursos que, por otra parte, cambian incesantemente)”, lo que hace que produzca y ponga en circulación “discursos que cumplen función de verdad, que pasan por tal, y que encierran gracias a ello poderes específicos” (Morey, 2001: 159). La verdad debe ser entendida “como un sistema de procedimientos ordenados para la producción, regulación, distribución y operación de declaraciones”, y debe verse “vinculada en una relación circular con sistemas de poder que la producen y la sostienen” (Foucault, 1991).

La relación discurso–poder–saber pertenece al pensamiento de Foucault (1980). El binomio verdad–poder implica que no hay verdad fuera del poder, ni los efectos de poder se dan desligados de la verdad y, más aún, que la verdad tiene una existencia histórica y posee efectos reglamentados de poder. Cada sociedad tiene un régimen de verdad que define los discursos como verdaderos, que determina su producción y establece sus divergencias con los discursos socialmente falsos, así como el estatuto de quienes los sancionan, de quienes están autorizados a delimitar y poner en circulación los discursos verdaderos.

Según Foucault (1980) las relaciones de poder no deben interpretarse solo a partir de su expresión más centralizada e institucionalizada, o desde su perspectiva negativa de simple dominación; sino como algo subyacente a todas las relaciones sociales “como una red productiva que pasa a través de todo el cuerpo social, y no como una instancia negativa que tiene por función reprimir”.

La visión de Foucault supera al postulado del poder como algo que posee un grupo o clase (dominante), o como algo que ejerce alguien sobre alguien. El poder entendido no como propiedad sino como estrategia: como algo que está en juego y cuyos efectos no son atribuibles a su apropiación o localización, sino a dispositivos de funcionamiento (Foucault, 2001: 10).

Desde esta perspectiva, el poder se emplea y se ejerce a través de una organización reticular que consta de mecanismos sutiles que forman, organizan y ponen en circulación saberes, “no solo los individuos circulan entre sus redes; sino que están siempre en situación de sufrir o ejercitar ese poder simultáneamente” (Foucault, 1980: 98). Foucault propone un análisis del poder desde sus mecanismos infinitesimales; entender la microfísica del poder, sus hogares moleculares; el poder analizado como “algo que circula, o más bien como algo que solo funciona en forma de cadena” (Ídem).

Para este autor existe una implicación directa entre poder y conocimiento (saber) y la

5 Las citas de Foucault que provienen de la literatura en inglés (ver bibliografía) son traducciones propias.

producción de conocimiento es siempre resultado de luchas de poder. Propuestas como empoderamiento, abordaje desde abajo, conocimiento local, tal como emergen en el discurso participativo, deben necesariamente discutirse en el marco de experiencias prácticas, particularmente, porque están sustentadas en la idea del poder como algo que puede ser otorgado, transferido o recibido, un poder que está, o no, en posesión de alguien (Foucault, 1980).

Las políticas (discursos) sobre mejoramiento habitacional y participación social son resultado de “cómo el discurso produce su propio objeto discursivo y procede a definirlo de manera específica” (Idem); y están relacionadas al hecho de que “toda sociedad –pero especialmente las sociedades modernas industriales– está tipificada por una ‘voluntad de verdad’ que establece la distinción entre verdad y falsedad y determina, por tanto, qué conocimiento se pone en marcha, se valoriza y se distribuye” (McNay, 1994: 86).

La investigación pretende dilucidar la relación entre discurso y práctica discursiva en los ámbitos del mejoramiento habitacional y la participación social, no tanto para discutir la verdad o la falsedad de los discursos (políticas) sino para entender al discurso como práctica; entender cómo el discurso se pone en funcionamiento y en circulación (práctica discursiva) y los efectos de verdad que tiene en un determinado contexto.

Discurso y práctica discursiva sobre mejoramiento habitacional

Las acciones masivas de vivienda al margen de los sistemas formales despertaron el interés de

científicos sociales a mediados del siglo pasado.⁶ Los debates entre Turner y Fitcher (1972) sobre el tema dieron lugar a controversias entre diferentes corrientes de pensamiento.⁷ Más allá de las valoraciones teóricas, el hábitat al margen de los sistemas normativos y de regulación comenzó a relacionarse con los déficits cualitativos. Ideas como *marginal*, *ilegal* o *informal* llevan implícita una carga negativa sobre el hábitat popular.

Las perspectivas teóricas compartieron la idea del crecimiento urbano acelerado como obstáculo para un desarrollo equilibrado⁸ (Castells, 1980; Harris, 1992). Las propuestas para desacelerar la urbanización propagaron y fueron referencia para políticas destinadas a frenar el crecimiento urbano, con énfasis en la migración campo-ciudad (Negrón, 1998: 78).

A fines de los años 80, la visión del crecimiento urbano que diera sustento a políticas de inversión en el desarrollo rural cedió paso a la perspectiva de la productividad urbana como crucial para el desarrollo nacional (World Bank, 1991; UNCHS, 1996).⁹ En 1996, la Declaración de Estambul sostenía:

...las ciudades y los pueblos son centros de civilización y fuente de desarrollo económico y del progreso social, cultural, espiritual y científico... (Párrafo 2).

La idea de frenar la urbanización perdió peso frente al reconocimiento de “un mundo que inevitablemente se urbaniza”, dando a los centros urbanos un rol significativo en el “desarrollo global”; un cambio de lectura con consecuencias inevitables en el diseño de las políticas

6 Turner, 1976; Harth y Silva, 1982; Moser, 1987; Pradilla, 1983, 1987; Hardoy y Satterwaite, 1987; Gilbert y Ward, 1987; entre otros.

7 Debates entre marxistas, liberales y estructuralistas entre los más conocidos (Landaeta, 1994).

8 La *ideología de lo urbano* ve al proceso de urbanización en ‘sociedades dependientes’ básicamente en términos demográficos; el resultado es una visión del fenómeno como ‘problema’ y conduce a políticas de control demográfico (Castells, 1980: vii). Pareciera que la pobreza y otras manifestaciones sociales negativas son un problema de localización: la gente está en el lugar equivocado; lo que implica que los problemas sociales pueden ser remediados o disminuidos a partir de la re-localización de la población (Harris, 1992: xii).

9 Según el Banco Mundial el 60% del valor de la producción y 80% del incremento en la producción en países “en desarrollo” se genera en los centros urbanos (Harris, 1992: xviii).

urbanas. Según la ‘visión estratégica’ formulada por UNCHS:

“En un mundo liberalizado en los negocios y las finanzas, las ciudades constituyen un punto focal de inversiones, comunicaciones, comercio, producción y consumo”¹⁰ (UNCHS, 2003: 3).

Una proporción significativa del crecimiento de las ciudades con mayor grado de urbanización resulta de la producción social del hábitat. Kagawa y Tukustra (2002: 58) señalan que los llamados asentamientos informales son más una norma que una excepción en los países “en desarrollo”.¹¹ Según Clichevsky (2000: 13), entre 45 y 55% de la vivienda urbana, alrededor de 11.000 unidades al año, lo produce el “sector informal de la vivienda” en Bolivia. Cuestiones macro-económicas, políticas estatales relacionadas al espacio urbano y el funcionamiento de los mercados de suelo y vivienda, determinan este fenómeno (Ídem).

Los debates sobre ciudad ilegal o informal refieren a procesos de producción del hábitat al margen (deliberadamente o no) de los códigos de construcción, sistemas de planificación y de tenencia, procedimientos formales y, en general, sin la participación de instituciones financieras y/o empresas constructoras para el diseño y construcción de las soluciones.¹²

La propuesta *ciudad legal - ciudad ilegal* promueve la idea del hábitat al margen de los sistemas normativos y de regulación en términos de ciudad *no autorizada*. Las propuestas de *erradicación* de asentamientos *no autorizados* y de desalojos forzosos fueron el resultado de esta forma de lectura del proceso de urbanización y de la producción social del hábitat, con mayor auge en la década de los 70 (Clark y Ward, 1978).¹³

Los límites entre ciudad legal y ciudad ilegal son difusos y difíciles de definir. Fernández y

Varley (1998: 15) señalan que “las formas ilegales de producción de los terrenos y viviendas urbanas se observan con más frecuencia en partes privilegiadas de las ciudades del Tercer Mundo”. Las discusiones en términos de legalidad - ilegalidad, entre otros, sobre asuntos de tenencia del suelo, tienden a simplificar la problemática: “Las cuestiones de propiedad del suelo en el Sur son muy complejas y no pueden definirse tan fácilmente en términos de legal o ilegal, formal o informal” (Payne, 2002: 4).

Los límites entre legal e ilegal son difíciles de trazar no solo en el contexto de la misma ciudad, sino al interior de un mismo barrio. Las personas pueden estar viviendo en condiciones legales con relación al terreno, pero en condiciones ilegales en cuanto a la construcción de la vivienda. Por otra parte, tener propiedad legal sobre el suelo y la vivienda no significa que se estén cumpliendo con las regulaciones vigentes; actos de corrupción, de manipulación política, pueden estar detrás de la aparente condición de ‘legalidad’ en la vivienda (Payne, 1997; 2002).

La propuesta ‘segmentos de mercado’ intenta superar la percepción dual y simplista *legal/ilegal, formal/informal*, rechazando definiciones sobre mercados de suelo desde una perspectiva en sentido de ciudades que coexisten en forma paralela, o de barrios normales contra barrios anormales, y que conlleva implícita la percepción de que los ‘pobres’ funcionan en el marco de un mercado separado de suelo y vivienda, con límites identificables.¹⁴ “En realidad, existe un solo mercado dividido en segmentos, no separados, pero como un continuo en términos de acceso y capacidad adquisitiva” (Ward, 1998: 16).

Lo que diferencia a ‘un segmento del mercado’ es que ofrece posibilidades de acceso al suelo y a la vivienda a población con niveles de ingreso que están por debajo de los requeridos

10 Las citas entre comillas son traducciones propias del inglés, caso contrario corresponden al original en español.

11 San Pablo y Ciudad de México, como ciudades grandes, Managua y San Salvador, en países menos poblados, son ejemplos donde 50% de la población accede a la vivienda a través de mecanismos ‘informales’ (Calderón, 1999).

12 Entre 50 y 70% de la población urbana accede a la vivienda a través de modalidades *no autorizadas* (cit. por Kagawa y Tukstra, 2002: 58).

13 La erradicación y desalojos forzosos son aún una realidad cotidiana de los pobres urbanos. www.habitants.org

14 ‘Foro Internacional sobre Regularización y Mercado de Suelo-Conclusiones’. Medellín, 1998.

por el ‘otro segmento del mercado’. El hábitat *no autorizado* tiene más que ver con las dificultades de los sistemas formales para ofertar soluciones habitacionales a los pobres, que con la voluntad de las personas de colocarse fuera de la ley (Clichevsky, 2000; Payne, 2002). Los sistemas “informales” de vivienda funcionan a través de mecanismos bastante cercanos a los “formales” o, al menos, no totalmente separados de los sistemas políticos y administrativos (Rakodi, 2003).

Las reformas estructurales (en los años 80 y 90) tuvieron impacto en las políticas sociales y en las obligaciones del Estado. El concepto ‘facilitador’ puso en circulación la idea de que los sistemas de regulación deben interferir lo menos posible al funcionamiento del mercado (World Bank, 1993). Para mejorar el hábitat *no autorizado* se recomienda viabilizar el acceso al derecho propietario (de Soto, 1989; 2000).

Las propuestas de *regularización* implican una nueva percepción sobre el hábitat popular. La producción por esfuerzo propio se convierte en ‘oportunidad’ para enfrentar los déficits de vivienda; el objetivo es ‘facilitar’ estas inversiones por medio de la legalidad en la tenencia. El mejoramiento habitacional, como consecuencia indudable del acceso al derecho propietario, está implícito en esta perspectiva.

Posibilitar créditos formales a los “pobres” forma parte de las propuestas de regularización, lo que explica el énfasis en el tema del derecho propietario (World Bank, 2000). Promotores de la idea, como Hernando de Soto (1989; 2000) sostienen que uno de los logros de la titulación masiva es que induce al mejoramiento habitacional.

Sin embargo, el argumento de la titulación como factor clave para el mejoramiento habitacional no tiene sustento empírico suficiente.¹⁵ Los principales críticos de la propuesta (Riofrío, 1996; Ward, 1998; Payne, 2000; Calderón, 2002; Fernández, 2002) sostienen que la titulación por sí misma:

- no incentiva inversiones en construcción y mejoramiento habitacional;
- no mejora el acceso a canales de crédito formal;
- no incrementa la recuperación de impuestos a las autoridades locales;
- no incrementa la influencia sobre los mercados de suelo y vivienda de las autoridades de desarrollo urbano;
- no mejora la eficiencia y equidad de esos mercados.

No siempre la población está interesada en la titulación. El sentimiento de seguridad en la tenencia que ya tienen sobre su propiedad puede disminuir el interés por los procesos de titulación normalmente demandantes de tiempo y costo; o puede existir temor al incremento de impuestos como resultado de la formalización del derecho propietario.

La idea de derecho propietario y regularización como cosas similares no es extraña, tanto en la población como en profesionales y funcionarios. La regularización en términos de derecho propietario suele ser un requisito de las instituciones para atender demandas de servicios básicos y facilidades comunales.

Por otra parte, las propuestas basadas en la provisión de títulos de propiedad individual están cuestionadas. La experiencia demuestra que la titulación no es la única forma de enfrentar la problemática del hábitat no autorizado, menos en realidades complejas como las de países “en desarrollo” (Payne, 2003).

Lungo (2001: 1–6) considera que los procesos de regularización deben incluir cuatro componentes: efectos económicos de la regularización; regularización de derechos y responsabilidades de los propietarios del suelo; administración de los procesos de regularización; y vínculos entre regularización e inversiones públicas. El autor señala que el funcionamiento de los ‘segmentos del mercado’ de suelo urbano *formal e informal* demanda mayor comprensión

15 Las políticas de *regularización* basadas en titulación masiva, implementadas en Perú entre 1996 y 2000, muestran que el número de créditos hipotecarios otorgados a beneficiarios de esta medida está por debajo de las expectativas iniciales (Calderón, 2002).

y mejor conocimiento sobre las consecuencias sociales, económicas y políticas de la expansión urbana no controlada.

La regularización forma parte del discurso sobre mejoramiento habitacional también en Bolivia. El discurso proviene en primera instancia de científicos sociales, profesionales y planificadores y no de la población que vive en asentamientos no autorizados. El discurso promueve una visión más o menos compartida sobre el impacto positivo de la regularización –titulación– en las condiciones habitacionales de los pobres urbanos.

Discurso y práctica discursiva sobre participación social

Los términos participación y participativo comenzaron a usarse con mayor frecuencia en el discurso del desarrollo en la segunda mitad del siglo pasado (Cooke y Kothari, 2002; Sachs, 1996; Rahnema, 1996). El sentido más amplio de ‘tomar parte’ o ‘ser parte’ tiene, sin embargo, una historia más larga en el lenguaje de la humanidad (Baltodano, 1997).¹⁶ Las discusiones sobre la genealogía del concepto participación de Henkel y Stirrat (2001) dirigen su atención a las connotaciones que tuvo el concepto alguna vez y que subsisten subterráneamente en su uso actual.¹⁷

Las raíces de la participación comunitaria pueden encontrarse en la descomposición progresiva de los dos paradigmas de desarrollo prevalecientes en el siglo XX: el socialismo centralmente planificado y el capitalismo de mercado (Kaufman, 1997: 4). El hecho de hacer partícipe a la gente en el diseño, formulación e implementación de proyectos de desarrollo habitacional es visto como esencial para sus posibilidades de éxito, tanto por el modelo

capitalista de mercado como por el socialista de Estado (Ídem).

Rahnema (1996: 116) observa que la participación puede ser transitiva o intransitiva; moral, amoral o inmoral; forzada o libre; manipulada o espontánea. Para este autor los principios de la participación y lo participativo no son ideológicamente neutrales; si bien estas palabras se asocian a menudo con fines positivos, el acto de tomar parte puede también tener propósitos negativos. El ‘tomar parte’ es a menudo percibido como un acto libre o voluntario, aunque esto no sea necesariamente así.¹⁸

La Investigación-Acción Participativa (PAR)¹⁹ fue introducida en Asia y América Latina en la década del 70. Fals-Borda (1988: 2) señala que el intento era lograr el poder, un tipo especial de poder –el poder del pueblo– que pertenece a las clases y grupos oprimidos y explotados y a sus organizaciones. Los investigadores del PAR y los activistas de la participación popular vieron esto como una metodología en el marco de un proceso existencial total, como un medio de iniciar procesos de cambio por la misma gente, a partir de sus propias percepciones de la realidad.

El Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) definió la participación popular como “los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y movimientos por parte de aquellos hasta el momento excluidos de tal control” (Stiefel y Wolfe, 1984: 12).

Arnstein (1969) señala que la participación puede ser de diferentes tipos: de acuerdo al rol de la población en el proceso participativo y al tipo de relaciones establecidas entre los involucrados. Menciona tres tipos: ‘no-participación’, los ciudadanos no tienen un papel activo y las relaciones son de tipo terapéutico o de manipulación; ‘participación simbólica’, el objetivo

16 La idea de participar vinculada a la de accionar colectivo se remonta a los movimientos de liberación en Europa durante los siglos XVIII y XIX y con anterioridad al movimiento reformista de Lutero (Baltodano, 1997).

17 Las raíces religiosas sobre participación están vinculadas con la Reforma Protestante, que no solo hizo posible la participación directa de los creyentes, sino que puso un imperativo moral a la participación.

18 Las personas pueden tomar acciones inspiradas o dirigidas por centros que están fuera de su control, sin sentirse forzadas a participar y aun ignorando los fines últimos de su participación (Rahnema, 1996: 116).

19 Del inglés Participatory Action Research.

es informar y consultar a los ciudadanos; ‘participación real’, los ciudadanos tienen el control del proceso participativo y las relaciones son de poder delegado y de sociedad.

Para muchos, lo central de la participación tiene que ver con un tipo de poder que es ejercido por algunas personas sobre otras, por algunas clases sobre otras. Pears y Stiefel (1979: 5) mencionan la participación como un medio para la redistribución del control de los recursos y del poder a favor de aquellos antes marginados. Westergaard (1986: 25) ve la participación popular como los esfuerzos colectivos para que los anteriormente excluidos incrementen y ejerzan el control sobre recursos e instituciones, y hace hincapié en la dimensión colectiva de la participación. Rahnema (1996: 120) opina que la noción de participación popular fue propuesta para proporcionar al desarrollo una nueva fuente de legitimación frente a sus fracasos. Para Fadda (1998) el uso ideológico de la participación la vació de contenido.

Los argumentos sobre la necesidad de desarrollo participativo que provienen de organismos de cooperación internacional son muchos (World Bank, 1996; UNCH-Hábitat, 1996; IDB, 2002). Si bien la presión por procesos más democráticos y participativos es la que aparentemente da soporte a este interés, lo cierto es que esas demandas no son nuevas. Lo nuevo es que las propuestas ‘desde abajo’ son ahora consideradas relevantes e incluso requisito para lograr mejores resultados del desarrollo. El “Libro de consulta sobre participación” define participación como “...el proceso por el cual las personas y entidades que tienen un interés legítimo (stakeholders) ejercen influencia y participan en el control de las iniciativas de desarrollo y en las decisiones y recursos que los afectan...” (World Bank, 1996: Chapter I).

Los enunciados sobre la participación en cuestiones del hábitat popular comenzaron a circular más frecuentemente en la segunda mitad del siglo XX. Las conferencias de Vancouver (1976) y Estambul (1996) establecieron la participación como un componente clave en programas y proyectos de vivienda. En Hábitat

II, la participación social fue requisito para calificar las mejores prácticas.

Los objetivos de la participación pueden entrar en colisión con la práctica. La campaña para una ‘Buena Gobernabilidad Urbana’ de Hábitat aboga por la autonomía local y la devolución del poder a los niveles cercanos a la población. Iniciativa que es invalidada por la tendencia hacia la privatización de servicios e instalaciones que ponen a los pobres en desventaja con relación al acceso a servicios, en tanto los recursos públicos pasan a estar lejos del control de las autoridades locales y de las comunidades (Pimple y John, 2001: 28).

Rahnema (1996: 117–121) encuentra al menos seis razones detrás del interés actual por la participación:

- ya no es percibida como una amenaza;
- es un lema publicitario políticamente atractivo;
- es una proposición económicamente tentadora;
- se la percibe como un instrumento de mayor eficacia y como nueva fuente de inversión;
- es un buen mecanismo para recaudar fondos;
- un concepto ampliado de la participación podría ayudar al sector privado a involucrarse directamente en el negocio del desarrollo.

El discurso sobre la participación habla de cambiar la perspectiva ‘desde arriba’. Se subraya la necesidad de incluir a ‘la población’, ‘las comunidades’, ‘los sin poder’, en los procesos de toma de decisión para hacer posible su *empoderamiento*. El discurso aboga por la identificación de las necesidades y demandas de la población a través de procesos participativos. Se dice también que el conocimiento de la población (*conocimiento local*) debe tomarse en cuenta para un mejor rendimiento de los proyectos de desarrollo.

Kaufman considera que participación es un concepto a menudo amplio y difuso. Señala la necesidad de comprender más profundamente el rol y potencialidades de la participación comunitaria como un medio efectivo de tomar

parte, tomar decisiones y administrar estructuras. Estructuras capaces de dar respuesta a los problemas de una comunidad y una nación, sobre todo cuando se trata de sociedades en las que una minoría controla al poder y la mayoría no accede a “medios efectivos de poder político; medios suficientes de producción económica, y carece de educación, entrenamiento, autoestima y auto-confianza para involucrarse activamente en el proceso de cambio” (Kaufman, 1997: 6).

La idea de un grupo bien definido, la ‘minoría’ (una clase particular, un grupo, estrato social, élite burocrática) que controla el poder, y otro grupo claramente identificable, la mayoría, que no lo controla, pero que puede o quiere hacerlo en el futuro, puede dar lugar a dificultades para comprender el funcionamiento de las relaciones de poder en la sociedad (Foucault, 1980; Morey, 2001); algo particularmente relevante cuando los enunciados están relacionados con la idea de empoderamiento.

La idea del poder como algo que puede poseerse o ser controlado por un grupo definido no coincide con la visión pluralista que tiene Foucault sobre el poder; poder como “algo ejercido desde puntos innumerables” y “que sucede en cada momento en pequeñas partes individuales, en una especie de red” y que “las personas siempre están en posición de ejercer poder y de que se ejerza poder sobre ellas” (Waltzer, 1998: 65).

Para Henkel y Stirrat (2002: 178) el concepto de empoderamiento no es algo tan liberador como la nueva ortodoxia sugiere; y observan que la pregunta no es tanto cómo la gente puede ser empoderada, sino *para qué*.

Los abordajes participativos configuran identidades individuales, empoderando a los participantes “a tomar parte en el sector moderno de las sociedades en desarrollo”, este empoderamiento es por tanto equivalente, en términos foucaultianos, al sometimiento (Coke y Kotary, 2002: 12–13).

En cuanto a la participación y al empoderamiento como ‘medios’ o ‘fines’, Holcombe (1995:

17) refiere a los argumentos de Peter Oakley para que los pobres sean incluidos en las etapas de diseño e implementación de los proyectos:

- mejor información para el diseño y retroalimentación para el ajuste de los proyectos;
- adecuación a las condiciones locales;
- habilidad para utilizar conocimientos técnicos y recursos locales;
- uso eficiente de los servicios gubernamentales existentes y mejora de su acceso;
- mejor cooperación de los beneficiarios.

La connotación positiva de los resultados esperados a partir de procesos participativos y la idea de homogeneidad sobre los grupos objetivo de la participación son evidentes. Esta perspectiva da lugar a creer que cada individuo en la ‘comunidad’–los ‘sin poder’ o los ‘pobres’– es excluido y no accede al poder de manera similar; así como la idea de que dentro de estas categorías todos los individuos se sienten parte de esa entidad homogénea (comunidad). Propuestas como conocimiento local e identificación de necesidades tienen vínculo con esta idea de ‘comunidad’.

Según Nelson y Wright “el concepto *comunidad* es usado más a menudo por el Estado y por otras organizaciones que por la propia población, y lleva consigo una connotación de consenso y de necesidades determinadas en el marco de parámetros que son puestos por agentes externos” (cit. por Mohan 2002: 160).

El discurso sobre la participación sugiere que el conocimiento local debe ser incluido para revertir las prácticas ‘desde arriba’ y posibilitar el empoderamiento de ‘los de abajo’; lo que tiene implícita la idea de que la población no solo ‘sabe mejor’ acerca de sus problemas, sino que tiene una idea clara sobre cómo resolverlos. Lo que los agentes de los proyectos necesitan es escuchar y aprender de los usuarios para identificar sus necesidades.

Las experiencias con el PRA²⁰ en proyectos rurales en la India muestran factores que

20 Participatory Rural Appraisal (PRA), Beneficiary Assessment (BA) y Social Analysis son metodologías participativas usadas por organismos internacionales.

revelan la visión prejuiciosa sobre el conocimiento local en el desarrollo participativo (Mosse, 2002: 19–23):

- la estructuración del conocimiento por relaciones de poder local,
- la expresión de agendas externas como conocimiento local,
- la confabulación local en los procesos de consenso en la planificación, y
- la manipulación directa de la planificación de la población por los agentes de los proyectos.

Lo crítico está en que lo que se considera conocimiento local es un resultado construido en el contexto de la planificación y refleja relaciones sociales que los sistemas de planificación acarrear (Ídem: 17).

“...la manera en que se lee o presenta el ‘conocimiento local’ (como necesidades, intereses, prioridades o planes de la comunidad) es una construcción del contexto de la planificación, detrás del cual se disimulan micro-políticas complejas de producción y uso de conocimiento...” (Ídem: 19).

La participación sirve frecuentemente para sostener y reforzar estructuras económicas, políticas y sociales no equitativas en detrimento de grupos marginalizados. Proyectos que pretenden incrementar la participación pública o descentralizar el poder terminan por excluir a la ‘población foco’ y fortalecer a élites y relaciones de poder local que los planificadores no tenían ni idea que existían (Hilyard, 2002: 57–70).

El hecho de que las opciones y puntos de vista de todos los participantes no sean tomados en cuenta puede depender de varios factores. Puede tener que ver con relaciones de poder dentro los grupos (micro-nivel), o de los grupos con agentes externos, relaciones que son pocas veces democráticas y horizontales. La interacción ‘cara a cara’ que demanda la participación no es siempre un remedio y puede, por cierto,

empeorar las cosas. “La gente no es empoderada en el sentido de recibir el control de su propio desarrollo si toma decisiones con las que no está de acuerdo, pero que se siente incapaz de refutar públicamente” (Cooke, 2002: 111).

La falta de información puede resultar en la falta de conocimiento suficiente sobre cosas de gran importancia para la calidad de vida de las personas. La suposición de que el conocimiento de la gente es suficiente para lograr mejores resultados en los proyectos de desarrollo puede, en este contexto, ser falsa. Existe el riesgo de mitificar el conocimiento local como garantía para lograr mejores resultados, y puede ser la base de ideas equivocadas sobre lo que realmente es posible lograr con la participación.

Hay puntos de vista críticos que cuestionan los alcances de la participación. Esto incluye la opinión de académicos e investigadores, activistas y prácticos involucrados en proyectos y programas de desarrollo. Las voces a favor o en contra provienen pocas veces de la gente que se considera sujeto de la acción participativa (el discurso silenciado), como es el caso de los residentes de la OTB-SJT,²¹ caso del presente estudio.

Mejoramiento habitacional: discurso y práctica discursiva en la OTB-SJT

Ilegalidad del asentamiento

La OTB-SJT pertenece a las áreas residenciales que se establecieron producto de las reformas estructurales de los años 80. Instituciones del sistema formal, profesionales, funcionarios y políticos han participado, de uno u otro modo, en el desarrollo de las diferentes áreas que hacen a la OTB; sin su involucramiento hubiera sido imposible lograr el nivel de consolidación actual.

Los terrenos de la cooperativa fueron otorgados por el ‘gobierno revolucionario del 52’ a los trabajadores de la Mina San José en los años

21 Organización Territorial de Base San José de la Tamborada, uno de los 54 asentamientos considerados *informales* por el Gobierno Municipal del Cercado, al momento de realizar la investigación.

50. Por su parte, los ‘reasentados del aeropuerto’ recibieron de la empresa estatal LAB estas tierras como compensación en los 80. El grupo ‘Mela Darrás’ compró lotes de terratenientes a inicios de los 90, con aprobación del Gobierno Municipal para el cambio de uso de suelo de rural a urbano a condición de cumplir con las cesiones reglamentarias. Los ‘ex-cuidadores’ de la tierra de la cooperativa ganaron el derecho de propiedad de sus lotes a través de juicios de usucapión con intervención del sistema legal.

Es decir, que en todos estos años, la compra-venta de propiedades y el acceso a la vivienda a través de modalidades *no-autorizadas* se ha dado siguiendo prácticas similares al sector formal.

La LPP y LDA dieron marco a la estructuración y funcionamiento de la OTB como unidad administrativa y de gestión, e hicieron de la regularización una demanda prioritaria para sus habitantes. Las demandas de regularización de la población están vinculadas con la exigencia de estatus legal proveniente del sector formal para dotar de infraestructura básica a la OTB.

Los debates sobre la regularización dieron lugar al cuestionamiento sobre la situación de legalidad de las propiedades. A pesar de que los propietarios aceptaron documentos como la ‘minuta’ e ‘hijuela’²² para las transacciones, hoy tienen dudas sobre su legitimidad. El sentimiento de ilegalidad sobre la propiedad es, en ese sentido, un efecto de verdad del discurso sobre mejoramiento habitacional que circula desde las instancias formales y que tiene a la regularización como mensaje central.

Regularización, derecho propietario, mejoramiento habitacional

El uso del término *regularización* por los residentes en la OTB es corriente. Las demandas de mejoramiento habitacional están vinculadas a la regularización en términos de acceso al derecho propietario. En la percepción de los residentes, la posibilidad de acceder a servicios básicos depende de la legalidad en la te-

nencia, en tanto este es el mensaje oficial que les llega.

Los problemas de calidad habitacional van más allá de cuestiones de legalidad en la propiedad. Las demandas de regularización con énfasis en el derecho propietario echan sombra a otros aspectos que los residentes del barrio consideran necesario resolver para sentir que ‘vale la pena’ vivir en este lugar. Las prioridades se relacionan al impacto cotidiano de los problemas sobre su calidad de vida, y pueden depender de cuestiones como género, generación, capacidad física, situación económica, nivel de educación, religión, tiempo de residencia, entre otros.

La provisión de títulos de propiedad tiene el riesgo de que la cuestión del mejoramiento habitacional se convierta en un asunto aún más individual. Más allá de los conflictos internos que se perciben, el grupo que proporciona sentimiento de ‘comunidad’ es la cooperativa, el único que mantiene ciertos principios de propiedad colectiva sobre el terreno y que ha sido la fuerza motriz para gran parte de las mejoras en el asentamiento.

El sentimiento de que ‘cada quien se arregle como pueda’ es más claro en las personas que han accedido de manera individual a su propiedad, incluyendo segundos y terceros compradores de terrenos de la Cooperativa. Esto pone en duda a la titulación, por sí misma, como medio para lograr mejoras en la calidad habitacional de este tipo de asentamientos; particularmente considerando que el discurso sobre mejoramiento habitacional está hoy vinculado al de participación social.

La regularización, como está propuesta, deja de lado sistemas de tenencia y de acceso a la vivienda que también requieren mejoras. Los inquilinos, cuidadores, ‘allegados’, ‘anticrecistas’,²³ acceden a la vivienda a través de sistemas alternativos con menos recursos económicos que los propietarios. Estas soluciones –a menudo difícilmente calificables como ‘adecuadas’–, que pueden ser la única posibilidad de resolver

22 Nombres comúnmente usados en compra-venta de propiedades en el ‘sector informal’.

23 Que viven en contrato ‘anticrético’.

la necesidad habitacional de muchos hogares o considerarse una mejor opción por diversas razones, demandan también políticas para su funcionamiento adecuado. La situación de estos hogares podría empeorar si el mejoramiento habitacional se focaliza solo en la propiedad. El incremento de los alquileres en el barrio vecino Villa México, luego de su regularización, ejemplifica este posible escenario.

Pero cuando la gente habla de regularización refiere exclusivamente al derecho propietario, lo cual emerge de la percepción de lo que es posible lograr con la regularización, aun cuando esta expectativa esté lejos de la realidad.

El título de propiedad puede ser visto como posibilidad de obtener créditos formales, en tanto es el 'mensaje' implícito del discurso oficial. Por lo tanto, el derecho propietario servirá de poco a la mayoría, considerando los requisitos de las instituciones financieras para otorgar créditos. Los índices de desocupación, los bajos ingresos, el bajo nivel de educación contravienen esta posibilidad, al menos en el marco de los requisitos actuales.

La regularización tiene una perspectiva estrecha comparada con las necesidades de mejoramiento habitacional en la OTB y está lejos de ser una 'solución' para los hogares que acceden a la vivienda a través de modalidades que no son de propiedad. El riesgo de que el discurso de mejoramiento habitacional, como circula, cree falsas expectativas de lo que será posible lograr con la regularización es evidente.

¿Quién demanda derecho propietario?

Mejoramiento habitacional puede significar diferentes cosas para diferentes personas. La posibilidad de resolver necesidades urgentes como el agua potable y el alcantarillado ha convertido a la regularización en una demanda (desde abajo) de alta prioridad, en tanto la condición de 'irregularidad' está detrás de la negativa para dotar de estos servicios al área.

Las expectativas sobre la regularización no están necesariamente relacionadas con la realidad. La distancia entre lo que la gente espera y lo que será posible, al menos en los términos que pro-

pone la regularización, es grande. El porcentaje de áreas 'formales' que aún no cuenta con servicios básicos a través de SEMAPA es un indicador de las dificultades probables, aun cuando el tema de legalidad en la tenencia quede resuelto.

El requisito de legalidad en la tenencia viene en primera instancia del sistema formal. A pesar de esto, la población enfrenta una serie de obstáculos cuando intenta cumplir con este requisito. Los reglamentos que el Gobierno Municipal aplica para el proceso de regularización de estas áreas son similares a los usados en zonas planificadas y desarrolladas 'formalmente'. Lo que constituye una barrera para procesos de producción social del hábitat.

El conocimiento de estas realidades es bastante limitado para intervenir adecuadamente en su problemática, muchas veces, con consecuencias negativas para las relaciones al micro-nivel. La falta de cesiones como argumento para no viabilizar el proceso de regularización incrementó los problemas ya existentes entre los diferentes grupos al interior de la OTB.

Las implicaciones de la regularización (titulación) son percibidas de manera diferente, de acuerdo a los efectos que la gente piensa tendrán sobre su situación particular. Esto puede estar, por ejemplo, relacionado con la modalidad de acceso a la vivienda. Pero aun entre los 'propietarios' hay quienes creen que el acceso a títulos de propiedad implicará solo incremento de impuestos con impacto negativo en su situación económica precaria.

Muchas dificultades que impiden que las cosas funcionen mejor tienen que ver con decisiones desde la formalidad. La realidad se tiende a simplificar y ver desde una perspectiva eminentemente macro, por quienes toman decisiones y diseñan políticas. La diferencia con las propuestas del pasado es que el tema del derecho propietario es hoy la 'receta', sin importar dónde y cuándo su aplicación es buena para 'paliar la enfermedad'. La visión generalizadora de la propuesta persiste.

A pesar de que la demanda de regularización viene aparentemente 'desde abajo' es, en primera instancia, un requisito 'desde arriba'. En este sentido, las demandas de regularización de

la OTB deben verse como resultado (efecto de verdad) del discurso oficial (políticas).

La participación de las ‘comunidades’ es considerada componente esencial de los programas de mejoramiento habitacional. El nivel y calidad de la participación pueden presentar variaciones y en ciertos casos el objetivo de la participación puede ser más bien nominal. El discurso sobre la participación forma parte de los discursos que circulan con relación al mejoramiento de la calidad de vida de los ‘pobres’ también en Bolivia.

Participación social: discurso y práctica discursiva en la OTB-SJT

Poder y empoderamiento al micro-nivel

Con la implementación de la LPP y LDA se incrementaron los conflictos de poder al micro-nivel en la OTB. Si bien los factores que dieron lugar a esta situación no están limitados a la aplicación de estas leyes, es una evidencia de que las propuestas participativas tienen marcos de referencia muy generales para enfrentar la diversidad de situaciones en la realidad.

Las diferencias en el proceso de establecimiento de los tres grupos que conforman la OTB no fueron consideradas al estructurar esta nueva unidad administrativa y organizacional; a pesar de que la modalidad de acceso al suelo y la vivienda ha tenido un peso gravitante en la formación de las identidades grupales –por ejemplo, respecto al sentimiento de pertenencia– con incidencia en las relaciones sociales al interior de cada grupo, y de cada grupo con el ‘exterior’ (los otros grupos, autoridades, instituciones, cooperación internacional).

La estructura OTB forma parte de los dispositivos destinados a posibilitar la descentralización y la participación ciudadana, requisitos de las nuevas leyes. La ‘comunidad’ OTB-SJT es, en ese sentido, el resultado (efecto práctico) de decisiones ‘desde arriba’ y no una respuesta a demandas (desde abajo) de la población asenta-

da en la zona. A diez años de vigencia, el desconocimiento de la LPP –objetivos, mecanismos y modalidades de ejercicio– aun entre los dirigentes jóvenes, refleja dificultades del abordaje desde abajo en la práctica; con deficiencias evidentes en la lectura sobre las relaciones sociales (de poder) al micro-nivel.

Puede identificarse más de una ‘comunidad’ dentro los límites de la OTB. Aun al interior de cada grupo, la idea de ‘comunidad’ como entidad homogénea es cuestionable. El sentimiento de ‘comunidad’ puede ser más fuerte entre propietarios y entre quienes viven por más tiempo en el área, que entre quienes acceden a la vivienda a través de otras modalidades, o entre compradores recientes.

Los inquilinos, cuidadores, anticresistas, allegados o los que prestan la vivienda pueden sentir su estadía como algo circunstancial y tener poca identidad con asuntos de interés colectivo. Asunto relevante por el alto porcentaje de ‘no propietarios’²⁴ y porque ésta puede ser su única posibilidad de acceso a la vivienda e implicar, por tanto, años de estadía en la OTB. La falta de compromiso de los no propietarios en cuestiones de interés común crea malestar interno, como crea malestar el hecho de que propietarios de viviendas no las ocupan y propietarios de lotes las mantienen sin construcción (tierras de engorde).

La realidad de los no propietarios se oculta a la sombra de la idea homogeneizadora de ‘comunidad’, a pesar de que su situación puede ser peor que la de los propietarios en términos de calidad habitacional. Las mejoras implementadas en el asentamiento han significado costos mayores, no solo para los interesados en adquirir propiedades, sino para quienes requieren vivienda a través de otras modalidades.

La pregunta sobre quién es sujeto de empoderamiento a través de procesos participativos es, por tanto, relevante. Una serie de factores pueden influir en la ‘voluntad’ de participar de las personas, poniendo en duda al denominado abordaje desde abajo, en tanto parte del supuesto de que los procesos participativos son

24 33% de los habitantes son no propietarios.

garantía incuestionable para que los intereses de ‘los de abajo’ estén considerados al momento de tomar decisiones ‘sobre asuntos que afectan sus vidas’.

Está claro que hay personas con mayor conocimiento sobre las nuevas leyes en vigencia y que hay personas que no conocen nada o poco sobre este tema al interior de la OTB. A menudo, los que ya eran líderes antes vieron fortalecida su posición con la aplicación de la LPP –caso de los ex dirigentes sindicales de la mina San José– por su experiencia en asuntos organizacionales y sus posibilidades de acceso a información.

Dado que se transmite la información frecuentemente en asambleas, no se consideran aspectos esenciales para hacerla accesible a todas las personas. En grandes reuniones, son los adultos varones, en detrimento de las mujeres y los jóvenes, los que opinan a nombre del hogar y del barrio. El nivel de educación, idioma, edad, género, discapacidades físicas, credo religioso, falta de experiencia en asuntos organizacionales, no están considerados en esquemas participativos vinculados a la LPP. Lo que pone en cuestionamiento el supuesto empoderamiento de los ‘sin poder’ como resultado garantizado.

La idea ‘comunidad’ como entidad homogénea sustenta el diseño e implementación de esquemas participativos, cuestionable en la calidad de los instrumentos y herramientas que se emplean para posibilitar condiciones de equidad e igualdad de oportunidades en procesos de toma de decisión ‘desde abajo’. En la OTB-SJT, el empoderamiento ha tenido implicaciones positivas, fundamentalmente, para los que ya accedían a espacios de poder anteriormente.

Conocimiento local e identificación de necesidades

El argumento ‘la gente sabe mejor’, detrás de ideas como *conocimiento local e identificación de necesidades*, pertenece al discurso participativo también en Bolivia, en el supuesto de que las personas ‘conocen mejor’ sus problemas y ‘saben mejor’ lo que necesitan para mejorar su calidad de vida. Asunto que puede verificarse

solo hasta cierto punto en el caso de estudio. Los resultados en la vivienda y el asentamiento muestran deficiencias que van desde aspectos técnico-constructivos y de diseño hasta cuestiones de gestión y administración de las obras. Las limitaciones económicas pueden señalarse solo como parte de las causas. Con los mismos recursos, conocimiento y asesoramiento adecuados, muchas inversiones pudieron haber sido más efectivas y haber logrado mejores resultados.

Las propuestas conocimiento local e identificación de necesidades se sustentan también en la idea de ‘comunidad’ como entidad homogénea. Esto hace a los intentos de generalizar fáciles como enunciado, pero difíciles de verificar en la realidad. Qué necesidades y qué saberes son representativos de todas las personas, es una pregunta inevitable. Muchos problemas que afectan a la OTB impactan de diferente manera a diferentes personas. Es más, las soluciones propuestas por unos pueden implicar empeorar las condiciones para otros. El cierre de las chicherías y ladrilleras, como demanda mucha gente, resolvería problemas de contaminación y seguridad ciudadana, pero con un impacto económico negativo para los hogares de los propietarios. Ideas como necesidades y saberes locales están lejos de ser cuestiones simples, como aparecen en el discurso participativo.

No son necesarios procesos participativos para saber que los servicios básicos son esenciales para mejorar la calidad de vida en la OTB. Los fracasos con los dos pozos de agua potable hechos con recursos propios y por iniciativa propia muestran las limitaciones del conocimiento local y del abordaje desde abajo en cuestiones que demandan otras capacidades para resolverse adecuadamente.

El déficit habitacional cualitativo en el asentamiento es un indicador del poco soporte que tienen ideas como conocimiento local e identificación de necesidades como garantía para lograr mejores resultados, lo cual también tiene vínculos con el mito muy difundido de que los ‘pobres son auto-constructores por naturaleza’. Un alto porcentaje de viviendas en la OTB contó con la participación de ‘albañiles’ e incluso

profesionales de la construcción, sin que esto fuera una garantía de calidad por diferentes razones.²⁵

Hay requerimientos de mejoramiento habitacional que pueden identificarse sin necesidad de procesos participativos, demandantes de tiempo y energía. Hay necesidades que la gente puede mencionar como cuestiones que afectan su calidad de vida, e incluso proponer soluciones, sin considerar otras con alto impacto negativo.²⁶ No pocas veces, las prioridades de unos pueden ir en contra de los intereses de otros. Los procesos participativos, tal como son aplicados, no garantizan que los intereses y necesidades de todos estén contemplados. Esto incluye necesidades y saberes de personas que a consecuencia del diseño mismo, o por otra razón, no tienen voz en los ejercicios participativos implementados.

¿Quién demanda participación social para el mejoramiento habitacional?

El discurso sobre mejoramiento habitacional sostiene que la participación social es necesaria para lograr mejores resultados y es clave para dar respuestas adecuadas a la población. El discurso promueve el papel de la sociedad civil en la toma de decisiones ‘en asuntos que afectan sus vidas’, incluyendo el hábitat. La LPP y la LDA han tenido poco significado para las personas con menos poder y menor injerencia en los procesos de toma de decisión en el área de estudio.

Los recursos de coparticipación no han ido a inversiones para resolver cuestiones planteadas como prioritarias por los residentes de la OTB, entre éstas el agua potable y el alcantarillado. Hay demandas que suelen hacerse en diferentes foros que nunca llegan a concretizarse en acciones, como el tema de la seguridad ciudadana, las chicherías, las ladrilleras, o el acceso a

facilidades de educación, salud, abastecimiento, recreación para los niños.

La población expresa descontento con los dirigentes y éstos sienten insatisfacción por el comportamiento de sus bases, dando muestra de lo complejas que pueden ser las relaciones al micro-nivel. Así, cabe preguntar en qué medida las expectativas que despierta el discurso participativo con relación a lo que realmente puede hacerse contribuyen a los conflictos a nivel micro.

Los ejercicios participativos vinculados a la LPP son, a menudo, para legitimar decisiones ya tomadas por el Gobierno Municipal. Un ejemplo son los montos reservados centralmente para cuestiones de ‘interés común’, en referencia al interés de todos; los recursos que quedan para decidir ‘desde abajo’ son mínimos para enfrentar las enormes deficiencias que afectan al municipio. Más aún, la forma poco transparente y centralizada de licitación de las obras deja muchas dudas en la gente sobre el uso de estos limitados recursos.

Aun en el marco de esta pequeña ‘comunidad’ los involucrados en la toma de decisiones son pocos y ya tenían injerencia en los procesos de toma de decisión antes de que las nuevas leyes entraran en vigencia. El aporte de la ‘comunidad’ en materia de mejoramiento habitacional es visto más como mano de obra que como factor clave en procesos de toma de decisión. No es posible afirmar que la LPP contribuyó al empoderamiento de los ‘sin poder’ al interior de la OTB, aunque es posible verificar una mayor percepción sobre los derechos que otorgan las nuevas leyes, tanto a nivel de las bases como de nuevos dirigentes.

La nueva generación de dirigentes que empieza a surgir busca incrementar la influencia de las bases. Sus posibilidades de éxito podrán valorarse solo en el futuro. Los jóvenes tienen

25 Entre quienes respondieron la pregunta sobre cómo participaron: 48% dijo que solo con mano de obra calificada, 26% solo por ayuda mutua y auto-construcción y 8% por ayuda mutua, auto-construcción y la participación de albañiles (Landaeta, 2004).

26 Como el riesgo que implica la crianza de ciertos animales domésticos dentro la vivienda (la vinchuca produce Chagas); cocinar y vender alimentos en la calle; tirar basura a los canales de riego; usar espacios exteriores como baños públicos o desagües de sus sanitarios.

más restricciones para ejercer sus cargos, ya sea porque han establecido recientemente sus propios hogares y tienen nuevas obligaciones económicas, o por su experiencia limitada en cuestiones organizacionales.

La participación demanda tiempo. Las actividades participativas se realizan en horas que las personas necesitan para el ocio, actividades sociales, asuntos familiares o para buscar alternativas de generación de ingreso. Con resultados tan limitados, no es extraño que las personas cuestionen el sentido de participar, y que se incrementen las situaciones de conflicto y malestar entre los que participan y los que no participan en las actividades de interés común al micro-nivel. Muchos manifestaron que valdría la pena participar solo si los resultados llegaran a compensar el tiempo y energía invertidos. En este sentido, la participación social en el mejoramiento habitacional puede, en primera instancia, verse más como requisito ‘desde arriba’ que como demanda ‘desde abajo’.

Conclusiones

Efectos de verdad del discurso sobre mejoramiento habitacional

La participación y lo participativo emergen en el discurso del desarrollo como condición necesaria para mejorar las condiciones habitacionales de los ‘pobres’. Los ‘anteriormente excluidos’ están hoy llamados a ‘tomar parte’ en procesos de decisión sobre ‘asuntos que afectan sus vidas’ para lograr mejores resultados del desarrollo. Los esfuerzos por institucionalizar la participación son centrales en los programas de reducción de la pobreza. Los esfuerzos apuntan a atenuar condiciones en conexión estrecha con los bajos rendimientos del “desarrollo”, incluyendo las deficiencias habitacionales.

Los enunciados sobre mejoramiento habitacional y participación social forman parte del discurso (políticas) que circula también en Bolivia. Al institucionalizar el derecho y obligación

de los ciudadanos a participar, la LPP y la LDA hicieron de la participación un acto deseable y un asunto de responsabilidad no solo individual sino de la sociedad en su conjunto.

Los debates sobre ciudad legal/ilegal, hábitat no autorizado y regularización en el marco del proceso de urbanización de las últimas décadas han permitido contextualizar el discurso sobre mejoramiento habitacional en el caso boliviano y comprender los efectos de verdad del discurso sobre regularización, en la percepción de los residentes de la OTB estudiada.²⁷

Los enunciados sobre regularización no son necesariamente positivos para las condiciones habitacionales de todos los residentes de la OTB por varias razones. La condición de ‘irregular’ –como efecto de verdad del discurso– constituye una barrera para las demandas de servicios básicos y facilidades comunales de la población. El énfasis en la titulación dio a las necesidades de mejoramiento habitacional un carácter restringido e individualizado. Al ser la regularización un asunto controversial, los conflictos de poder al micro-nivel se profundizaron. La actitud ambigua del sistema formal (instituciones, políticos, profesionales, funcionarios), desde el inicio mismo del proceso de asentamiento, incrementó la vulnerabilidad de los dirigentes y de los residentes del barrio a la cooptación y manipulación política, con los enunciados sobre regularización.

Efectos de verdad del discurso sobre participación social

El acto de participar y lo participativo están vinculados a relaciones sociales en el discurso del desarrollo. En ese sentido, la participación tiene que ver con relaciones de poder en la sociedad. La indicación positiva de las relaciones de poder en el discurso participativo es inherente a las nociones de abordaje desde abajo y empoderamiento, ambas vinculadas al concepto ‘comunidad’. El mensaje es que las acciones participativas posibilitan el acceso al poder a ‘los anteriormente excluidos’ de su posesión (comunidades, pobres, sin poder).

²⁷ Landaeta, 2004.

La demanda de que los procesos de toma de decisión ‘desde arriba’ deben convertirse en procesos ‘desde abajo’ y el requisito de que el conocimiento de los anteriormente excluidos, conocimiento local, sea incorporado para garantizar mejores resultados del desarrollo, están implícitos.

Empoderamiento, abordaje desde abajo, conocimiento local son conceptos relacionados con una visión particular sobre el poder y el conocimiento en el discurso participativo. Los enunciados muestran al poder y al conocimiento como cuestiones claramente definibles, en manos, o no, de grupos claramente identificables; visión cuestionada por las reflexiones de Foucault sobre estos temas.

Estas propuestas refieren a los ‘anteriormente excluidos’ y vinculan poder y conocimiento con el sujeto. La idea de los ‘anteriormente excluidos’ da a entender entidades homogéneas: pobres, comunidad, sin poder. Los sujetos de la participación son vistos como una entidad homogénea, todos piensan de manera similar, comparten credo, asumen posturas parecidas o tienen expectativas iguales y percepciones idénticas sobre la participación y lo participativo.

Ideas como conocimiento local e identificación de necesidades tienen también como punto de partida la idea de ‘comunidad’, reconocible en el argumento de que ‘la gente sabe mejor’. Las personas pueden participar en la toma de decisiones y señalar necesidades que aparentemente emergen de sus prioridades, cuando en realidad resultan (efectos de verdad) del discurso que circula en determinado momento.

Tampoco significa que las demandas expresadas sean las más urgentes comparadas con otras que podrían tener un mayor impacto en su calidad de vida; ni que el hecho de implementarlas conducirá a mejoras para todas y todos los miembros de la ‘comunidad’. Puede darse que las mejoras para unos signifiquen peores condiciones para otros, como el caso de los no propietarios si el mejoramiento barrial significa incremento de los costos de acceso a la vivienda.

El conocimiento para que las inversiones den mejores resultados es también limitado, no solo con relación a su propio hábitat sino a su

entorno, incluyendo aspectos físicos y financieros. Muchas de las inversiones que se han hecho en la OTB, tanto a nivel de la vivienda como del barrio, han sido en detrimento del tiempo y de la economía de sus habitantes, si se considera la calidad de los resultados.

En casi tres años de investigación en la OTB San José la Tamborada, los logros en mejoramiento habitacional fueron limitados con relación a la cantidad de horas que las actividades ‘participativas’ demandaron. Ninguna de las actividades definidas como participativas que se pudo observar dio lugar a resultados con incidencia significativa en la calidad de vida de los residentes.

La participación social en el mejoramiento habitacional implicó más tensiones que efectos positivos en esta OTB. Los conflictos se incrementaron y las relaciones dentro la ‘comunidad’ se deterioraron antes de fortalecerse. Paradójicamente, el desgaste paulatino de los procesos participativos era tal que la actitud negativa frente a la idea de participar en acciones de mejoramiento habitacional era evidente, a pesar de las leyes supuestamente establecidas para promover procesos participativos ‘desde abajo’, posibilitar la incorporación del conocimiento local y viabilizar el empoderamiento de los ‘anteriormente excluidos’.

Bibliografía

- Arnstein, Sherry (1969). *A ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Institute of Planners (AIP).
- Baltodano Pérez, Andrés (1997). “Estado, ciudadanía y políticas públicas en América Latina”, en: Andrés Pérez Baltodano (edit.). *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, pp. 15-30, Venezuela: Nueva Sociedad.
- Calderón, Julio (2002). “El misterio del crédito”, en: Land Lines Newsletter. Lincoln Institute, abril. <http://www.lincolninst.edu/pubs/landlines.asp>.
- Castells, Manuel (1980). *La cuestión urbana*, Madrid: Siglo XXI.

- Clark, Colin G.; Ward, Peter (1978). "Estancamiento en el ámbito de la vivienda precaria: perspectivas a partir de México y del Caribe", en: *Ensayos histórico-sociales sobre la urbanización en América Latina*, pp. 270-294, CLACSO: Ediciones Siap.
- Clichevsky, Nora (2000). "La tierra vacante en América Latina", Lincoln Institute of Land Policy.
- Cooke, Bill; Kothari, Uma (eds.) (2002). *Participation: The new tyranny?*, Londres: Zed Books.
- de Soto, Hernando (2000). *The other path: the economic answer to terrorism*, Nueva York: Basic Books.
- (1989). *The other path: the invisible revolution in the Third World*, Nueva York: Basic Books.
- Fadda, Giuletta (1998). "Revisión crítica del concepto de participación", en: *Urbano n° 9*, Caracas: Amón.
- Fals-Borda, Orlando (1988). *Knowledge and people's power*, Nueva Delhi: Indian Social Institute.
- Fernández, Edesio (2002). "La influencia del misterio del capital de Hernando de Soto", en: *Land Lines Newsletter*. Lincoln Institute of Land Policy Newsletter, en: www.lincolninst.edu/pubs/landlines/asp
- Fernández, Edesio; Varley, Ann (eds.) (1998). *Illegal cities. Land and urban change in developing countries*, Londres: Zed Books.
- Foucault, Michel (2001). *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*. Selección e introducción de Miguel Morey, Madrid: Alianza Editorial.
- (1991). *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona: Gedisa.
- (1980). *Power and knowledge. Selected interviews and other writings 1972-1977*, editado por Collin Gordon, Great Britain: The Harvest Press.
- Harris, Nigel (edit.) (1992). *Cities in the 1990s. The challenge for developing countries*, Londres: UCL Press.
- Henkel, Heiko; Stirrat, Robert (2001). "Participation as spiritual duty: empowerment as secular subjection", en: Cooke, Bill; Kotari, Uma (eds.). *Participation: The new tyranny?*, pp. 168-184, Londres: Zed Books.
- Hilyard, Nicholas *et al.* (2002). "Pluralism, participation and power: joint forest management in India", en: Cooke, Bill; Kotari, Uma (eds.). *Participation: The new tyranny?*, pp. 56-71, Londres: Zed Books.
- Holcombe, Susan (1995). *Managing to empower. The Grameen bank's experience of poverty alleviation*, Reino Unido: Redwood Books.
- IDB-Inter-American Development Bank (2003). *Libro de consulta sobre la participación*. www.iadb.org/exr/espanol/politicas/participa/sec1.htm
- Kagawa, Ayako; Tukustra, Jan (2002). "The process of urban land tenure formalization in Peru", en: Geoffrey Payne (edit.). *Land, rights & innovation. Tenure security for the urban poor*, pp. 57-75, Londres: ITDG Publishing.
- Kaufman, Michael (1997). "Community power, grassroots democracy and the transformation of social life", en: *Community Power and Grassroots Democracy. The Transformation of Social Life*, pp. 3-13, Londres: Zed Books.
- Landaeta, Graciela (2004). *Living in unauthorized settlements. Housing improvement and social participation in Bolivia* (tesis doctoral), Lund: Housing Development & Management, Lund University.
- (1994). *Strategies for low-income housing. A comparative study on Nicaragua, Mexico, Guatemala, Cuba, Panama, Costa Rica and El Salvador* (tesis de postgrado), Lund: Department of Architecture and Development Studies, Lund University.
- Lungo, Mario (2001). "Expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina", en: *Land Lines Newsletter*. Lincoln Institute of Land Policy, marzo, en: www.lincolninst.edu/pubs/landlines/asp
- McNay, Lois (1994). *Foucault. A critical introduction*, Cambridge: Polis Press.
- Mills, Sara (1997). *Discourse*, Canadá: Routledge.
- Mohan, Giles (2002). "Beyond participation: Strategies for deeper empowerment", en: Cooke, Bill; Kotari, Uma (eds.). *Participation: The new tyranny?*, pp. 153-167, Londres: Zed Books.

- Mosse, David (2002). "People's knowledge, participation and patronage: Operations and representation in rural development", en: Cooke, Bill; Kotari, Uma (edits.). *Participation: The new tyranny?*, pp. 16-35, Londres: Zed Books.
- Morey, Miguel (2001). *Michel Foucault. Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones* (selección), Madrid: Alianza.
- Negrón, Marco (1998). "De la 'ciudad radiante' a la 'ciudad ilegal'. Medio siglo de búsqueda de la ciudad latinoamericana", en: Unda, Mario (edit.). *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer. Viejos y nuevos temas*, vol. 2, pp. 16-35, Quito: Ciudad.
- Payne, Geoffrey (2003). "Safe as houses? Security urban land tenure and property rights", en: URBANET: M21 insights, www.id21.org/insights/insights48/index.html
- (2002). *Land, rights & innovation. Improving tenure security for the urban poor*, pp. 1-22, Londres: ITDG Publishing.
- (2000). "Urban land tenure policy options: titles or rights?", documento presentado al Foro Urbano del Banco Mundial, abril, Westfields Marriott, Virginia.
- (1997). *Urban land tenure and property rights in developing countries. A review*, Londres: Intermediate Technology Publications.
- Pimple, Minar; Lysa, John (2001). "Decentralization does not always lead to democratic participation", en: UNCHS Habitat Debat, marzo, vol. 7, n° 1.
- Rahnema, Majid (1996). "Participation", en: Sachs, Wolfgang. *The development dictionary. A guide to knowledge as power*, pp. 116-131, Londres: Zed Books.
- Rakodi, Carole (2003). "Living outside the law? Regulating informal and customary land delivery", en: URBARED, noviembre, en: www.id21.org/insights/insights48/index.html
- Riofrío, Gustavo (1996). "Lima: mega-city and mega-problems", en: Gilbert, Alan (edit.). *The Mega-City in Latin America*, Tokyo: The United Nations University Press.
- Sachs, Wolfgang (edit.) (1996). *The development dictionary. A guide to knowledge as power*, Londres: Zed Books.
- Stiefel, Mattias; Wolfe, Marshall (1984). *The quest for participation*, UNRISD: Mimeographed Preliminary Report, junio.
- Turner, John F. C.; Fitcher, Robert (edits.) (1972). *Freedom to build*, Nueva York: Collier Mcmillan.
- UNCHS-Habitat (2003). *The UN-Habitat strategic vision. The United Nations Human Settlements Program*, Nairobi: United Nations Publication, en: www.uhnhabitat.org
- (1996). *The habitat agenda. Istanbul Declaration on Human Settlements*, en: www.uhnhabitat.org
- Waltzer, Michael (1998). "La política de Michel Foucault", en: *Foucault*, Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión SAIC.
- Ward, Peter M. (1998). Foro internacional sobre regularización y mercados de la tierra. Conclusiones. Medellín, marzo.
- Westergaard, Kirsten (1986). *People's participation, local government and rural development*, CDR Research Report n° 8, Copenhagen: Centre for Development Research.
- World Bank (2000). *Strategic view of urban and local government issues: Implication for the Bank*. Washington, D.C.: World Bank.
- (1996). *The World Bank participation sourcebook*, en: www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbhome.htm
- (1993). *Housing enabling markets to work: A World Bank Policy Paper*, Washington D.C.
- (1991). *Urban policy and economic development: An agenda for the 1990s*, Washington D.C.: World Bank Policy Paper.

Análisis sociocultural y ambiental de la construcción masiva de complejos habitacionales en Xochitepec, Morelos¹

*Beatriz Eugenia Soto-Enciso et al.*² (México)

Resumen

El artículo trata sobre el fenómeno de urbanización en tres localidades de Xochitepec, estado de Morelos en México, donde se construyen masivamente complejos habitacionales. El objetivo es comprender la problemática social y ambiental que afecta tanto a los nuevos habitantes como a los pobladores originarios. Para interpretar dichos efectos se recurre a la teoría de la identidad social; se afirma que la calidad de vida de los originarios sufre un importante deterioro que se manifiesta en el menoscabo de la identidad y cohesión comunitaria, mientras que en los nuevos usuarios se percibe insatisfacción por el incumplimiento de sus necesidades y aspiraciones.

La problemática de la vivienda y las políticas públicas sociales en México

En relación al crecimiento demográfico y urbano del país, en las últimas décadas el gobierno mexicano ha relegado la creación de una ciudad apta

para el desarrollo de la población en general. Las viviendas de interés social surgen como respuesta a variados procesos independientes y contradictorios: la explosión demográfica, las corrientes migratorias, la delimitación de territorios, la inequitativa distribución de ingresos, las legislaciones gubernamentales, los intereses económicos y las influencias culturales de las localidades.

México cuenta con más de 100 millones de habitantes y no todos tienen acceso a una vivienda. Se estima un déficit de 7,6 millones de personas sin vivienda, de los cuales 4 millones tienen necesidad de nueva vivienda y 3,6 millones padecen rezago habitacional (tienen vivienda pero en mal estado o demasiado antigua, por lo tanto, presenta fallas estructurales que las hacen no aptas).³

El mercado de la vivienda de interés social tiene una limitada disponibilidad de financiamiento hipotecario para los trabajadores de bajos ingresos; este escaso financiamiento, unido al rápido crecimiento poblacional es lo que ha traído como consecuencia el grave déficit de vivienda.

1 Este trabajo es parte de un proyecto que se desarrolla en el espacio académico denominado *Urbanismo Transdisciplinario* de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con apoyo de los posgrados de Urbanismo y Arquitectura, y del Instituto de Ingeniería. Son coautores de este documento Enrique Díaz-Mora, José Luis Torres-Blanco, Carolina Ingrid Betancourt-Quiroga, Moisés Benjamín Cruz-Aguilar y Andrea Sabina Alvarado-Brumm.

2 Arquitecta de la Universidad La Salle. Estudiante de Posgrado en Arquitectura en la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Miembro del grupo de docencia-investigación Urbanismo Transdisciplinario, UNAM. eugenia.soto@live.com.mx

3 Fuente: Estimación CONAFOVI, 2005.

La resolución de esta problemática ha pasado de estar totalmente en manos del Estado a ser intervenida por empresas constructoras privadas. La ineficiencia del gobierno para atender en forma adecuada la creciente demanda de vivienda cuestiona su legitimidad y representa una amenaza latente a la estabilidad del sistema político. Esto implica que la vivienda se concibe ahora no solo como un problema social o económico, sino que abarca también dimensiones políticas y jurídicas que se han agravado en forma alarmante durante los últimos años.

A pesar de la existencia de más de cien organismos que de una forma u otra financian la construcción de viviendas de interés social, la brecha habitacional no es cubierta y cerca del 20% de la nueva vivienda se hace por autoconstrucción.⁴

Aquí analizaremos las limitaciones de la política social para atender la demanda de vivienda existente en México, discurrirémos acerca de los mecanismos financieros y los instrumentos de la política de vivienda de interés social que se han ido transformando a la par del Estado y cómo se han ido adaptando o alejando de la sociedad civil. Evidenciaremos además la pérdida de legitimidad y hegemonía del Estado, como base para la necesaria organización y participa-

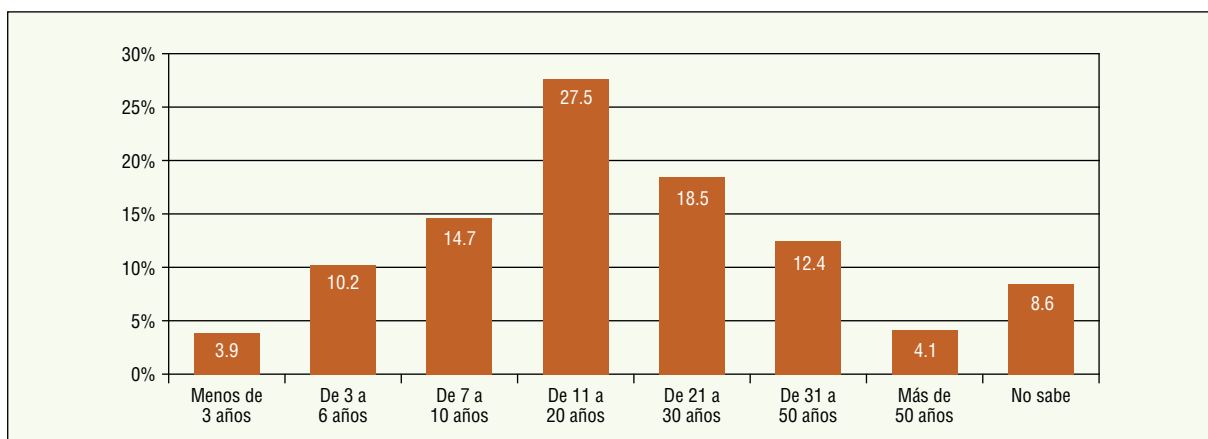
ción del tercer sector como agente potencial en la resolución de la problemática del desarrollo urbano integral.

El rezago habitacional

El total de viviendas pasó de 23'364.983 en 2000 a 26'180.793 a fines de 2008, crecimiento acumulado de 12.1% y equivalente a una tasa promedio anual de 1.4%. En cuanto a la antigüedad del parque habitacional, 56.3% tiene menos de 20 años y 35.1% más de 20, mientras que en el restante 8.6% de las viviendas, sus residentes desconocen la fecha en que se concluyó la edificación (gráfico 1).

De esta forma, la antigüedad media del parque habitacional en México es de 20 años, en tanto que en 2000 era de 16. En 48.2% de las viviendas la superficie construida no rebasa 75m², 21.4% tiene entre 76 y 100m² y 21.9% más de 100m². En promedio, las viviendas tienen 3.9 cuartos, de los cuales 2.1 son dormitorios. El número de hogares es mayor al de viviendas, resultado de dinámicas distintas. En efecto, 1.02 familias comparten vivienda, indicativo de hacinamiento a pesar de la reducción registrada en el tamaño medio de los hogares.

Gráfico 1
Viviendas según antigüedad en México (distribución porcentual)



Fuente: SHF con información de la ENIGH, 2008.

4 Fuente: Estimación de SHF con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos Gasto de los Hogares (ENIGH), 2008.

El problema de la vivienda en nuestro país tiene profundas raíces históricas. En el pasado, la demanda de vivienda se satisfacía con el apoyo del sistema político. Se formaron así los dos principios rectores de la política habitacional en México: reducir desigualdades producidas por el sistema económico y lograr una imagen que brindara al gobierno legitimidad ante los gobernados. La búsqueda por la legitimidad sigue siendo el motivo para las acciones gubernamentales en cuestión de vivienda, ya que se actúa siempre en respuesta a la presión de los demandantes y no de forma preventiva. La política de vivienda del gobierno se ha regido siempre por criterios de tipo político, relegando a un segundo plano la eficiencia y la equidad.

El derecho a la vivienda se consignó en la Constitución de 1917, en el Artículo 123, fracción XII, con la obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores viviendas cómodas e higiénicas. Con esta premisa, el Estado se constituyó como una entidad neutral, sin intereses propios y con la única finalidad de regular y compensar los defectos que el sistema capitalista tiene para satisfacer las necesidades sociales como la educación, la salud y la vivienda.

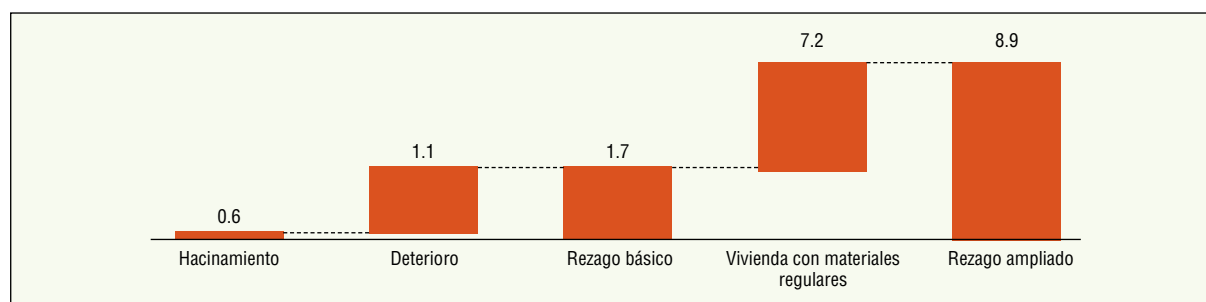
Las estrategias de control y dominación que ejerce el aparato gubernamental sobre el sector obrero y de bajos ingresos tienen como base una estructura corporativa, que por casi setenta años fue presidida por un partido oficial que fungió como eje primordial en la formación del Estado. Ahí podemos evidenciar que el gobierno no posee un carácter neutral, al contrario, se impone sobre los trabajadores ya sea a través de progra-

mas sociales que pretenden una falsa hegemonía o asumiendo un carácter clasista desde el cual su participación en la producción de viviendas tiene como fin impulsar la acumulación de capital.

Desde la perspectiva de Alderete (1991), la constante en torno a las políticas de vivienda en México se ubica en dos aspectos íntimamente vinculados: la naturaleza del Estado y el carácter permeable de las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad civil. Esta visión nos permite comprender las características de la relación de control entre el gobierno y el sector social de bajos ingresos, a la vez que nos ayuda a sentar bases para entender las iniciativas gubernamentales para la formulación de paliativos ante el problema de la vivienda en el país.

El rezago habitacional se expresa, en las viviendas habitadas, en: más de dos familias residentes (hacinamiento), viviendas edificadas con materiales deteriorados (como lámina de cartón, palma, paja o material de desecho) y viviendas construidas con algún material regular con duración menor a treinta años. Las primeras suman 551.801 en todo el país y las de materiales de reemplazo inmediato son 1'140.839, por lo que el rezago básico es de 1'692.640 viviendas (gráfico 2). Por otro lado, las viviendas construidas con materiales regulares son 7'254.085 unidades, dando un rezago ampliado a 8'946.725 viviendas; es decir, en México 36.7 millones de personas habitan viviendas con algún tipo de rezago. Adicionalmente hay 7.1 millones de personas que no son dueñas de su vivienda (es prestada o alquilada) que se consideran dentro de un rezago *aspiracional*, no incorporado al rezago ampliado.

Gráfico 2
Viviendas en rezago ampliado, 2008 (en millones)



Fuente: Estimación de SHF con datos de la ENIGH, 2008.

Una de las causas más importantes de la falta de vivienda es el ingreso familiar. La mayoría de las personas en México no cuenta con acceso a una vivienda porque no tiene el ingreso suficiente para su adquisición. Los efectos excluyentes de este criterio de solvencia se magnifican cuando se toma en consideración que actualmente la proporción de personas que vive con menos de US\$ 1 al día (medida internacional para la pobreza extrema) representa cerca del 3% de la población; 14 millones de habitantes viven con menos de US\$ 2,50 al día (pobreza alimentaria) y alrededor de 40 millones viven con menos de US\$ 4,50 diarios (pobreza patrimonial) (González, 2009).

En total son 50,6 millones de mexicanos que viven en situación de pobreza patrimonial, o sea que no cuentan con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades de salud, educación, alimentación, transporte, vestido y vivienda.⁵

Las predicciones, si las intenciones modernizadoras que está tratando de implantar el país tienen éxito, son que la distribución de ingreso se volverá cada vez más equitativa, solucionando así el problema de la vivienda a largo plazo. Sin embargo, la atención y la solución a esta cuestión ameritan una resolución más próxima para poder disminuir los efectos que provoca la desigualdad social, tales como la inseguridad y la falta de cohesión social.

El acceso a la vivienda se ha vuelto una forma de manipulación y control de las personas, además de ser una de las formas más sencillas de integrar a la población, nuevamente, para su mejor desarrollo. La vivienda incrementa la riqueza de sus poseedores, fortalece la capacidad de ahorro y libera recursos que bien pueden utilizarse en mejorar los niveles de educación y nutrición de las familias.

La política de vivienda de los 80

En esta etapa se construyeron más viviendas y se realizaron más acciones habitacionales que

en todas las décadas anteriores. Además, se logró una mayor especialización de las instituciones de vivienda y, a partir de 1983, se enfatizó la necesidad de dar respuesta a las presiones políticas de nuevos grupos que surgieron de los sectores de menor ingreso en la sociedad, mediante programas de autoconstrucción y de dotación de lotes y servicios.

En febrero de 1972, con la reforma al Artículo 123 de la Constitución, se obligó a los patrones a constituir un Fondo Nacional de la Vivienda y a establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar crédito barato y suficiente para adquirir vivienda a los trabajadores. Esta reforma dio origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), mediante Decreto de Ley del 24 de abril de 1972.

En mayo de ese mismo año se creó además el Fondo de la Vivienda del ISSSTE⁶ (FOVISSSTE), con la misma finalidad: otorgar créditos hipotecarios a los trabajadores. Sin embargo, fue recién en 1983 cuando el derecho a la vivienda se elevó a rango constitucional y se instituyó como una garantía individual.

Con el Infonavit y el FOVISSSTE, se dio un mayor impulso a la presencia del Estado como agente generador de la edificación de viviendas para los sectores sociales subalternos. Los programas oficiales de vivienda generaron casi 45% de la vivienda construida en el país durante ese periodo (Solís, 1995; 64). Los beneficiados con estos programas fueron sectores de ingresos bajo y medio bajo, lo que demuestra que el Estado cumplía una función social con los subalternos en las ciudades medianas y grandes del país. Durante los años 80, cualquier referencia a la vivienda era atendida con la intervención directa del Estado.

Fue también una de las etapas más difíciles por las que pasó el país, pues se aplicaron serias restricciones al gasto gubernamental, lo que limitó el margen de maniobra del gobierno para llevar a cabo su política social. El gasto en educación y salud se redujo drásticamente, la

5 En la pobreza, 47.4% de la población en México. *El Economista*. Fuente: NOTIMEX.

6 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

inestabilidad, la caída de precios del petróleo y la inflación doblegó a la mayoría de las familias y a las instituciones crediticias y el sistema político padeció una crisis de legitimidad, en la que los mecanismos tradicionales de cooptación y control perdieron efectividad y limitaron el margen para maniobras legislativas: todo ello en el marco de una recesión mundial que afectó directamente y de los sismos que se produjeron en la Ciudad de México en el año 1985.

Surgió también el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), como una institución dirigida a paliar las necesidades de la población de más bajos ingresos. A diferencia del FOVI y del INFONAVIT, el FONHAPO se dedicó a apoyar programas para la vivienda terminada. Su ventaja relativa era que este tipo de programas resultaban más baratos y representaban un mejoramiento significativo en las condiciones habitacionales de sus beneficiarios y en la disminución del rezago habitacional. De esta forma, el FONHAPO, entre todas las instituciones gubernamentales, fue la única que logró conservar su legitimidad, pues aunque contaba con un presupuesto limitado lo utilizó para financiar casi una tercera parte de las problemáticas de rezago aspiracional.

Durante mucho tiempo la política habitacional fue legítima y tuvo efectos beneficiosos en cuanto a la reactivación de algunos sectores y la generación de empleos. El gobierno estaba a cargo de la construcción, el financiamiento de vivienda e incluso de los subsidios, manejando tasas de interés menores a las del mercado. Tal esquema, cuya rentabilidad estaba lejos de ser óptima, brindaba la posibilidad de adquirir una vivienda de interés social, incluso a los sectores con más bajos recursos.

Tachado de populista, este método fue reemplazado por un nuevo modo de operar, en el que la rentabilidad y la recuperación de lo prestado a los trabajadores se garantizaba mediante su solvencia comprobada. Dicha lógica fue ganando terreno en los organismos de vivienda del Estado, en gran medida impulsada por las condiciones pactadas con organismos internacionales, particularmente el Banco Mundial. Para principios de los 90, los organismos nacio-

nales de vivienda se consolidaron como entes financieros.

El problema fundamental de la política de vivienda de los 80 fue que nuevos grupos surgieron con demandas de vivienda y exigieron nuevas soluciones de parte de las instituciones, mientras el gobierno continuaba ofreciendo los mecanismos tradicionales de subsidio dirigidos prioritariamente a las clases medias. La asignación de vivienda provista por el gobierno poco a poco se fue politizando y perdiendo legitimidad por su insolvencia para atender todas las demandas. A pesar del significativo incremento en la producción de vivienda y del financiamiento ofrecido por las instituciones gubernamentales, el problema de vivienda se presentó cada vez con más fuerza como un rezago acumulativo que hoy está a punto de explotar.

La política de vivienda actual

Para contextualizar el tema de la vivienda en la situación actual debemos señalar factores como el proceso de globalización y sus consecuencias sobre la sociedad y el gobierno. La globalización tiene su máxima realización en el ámbito financiero, y por tanto llega a los países en desarrollo a través de préstamos de organismos internacionales. Estos flujos de dinero operan como financiamiento para las rutinas y gastos del gobierno para después regresar a dichos organismos internacionales en forma de pago de intereses.

Es preocupante que este flujo y contraflujo sea un apoyo tan grande y necesario para la economía nacional, ya que esto repercute de forma importante en la toma de decisiones de las autoridades y en la formulación de las políticas públicas. Los organismos financieros internacionales crean restricciones que violan la autonomía de los estados receptores de préstamos.

México se comprometió a establecer y seguir lineamientos y plazos establecidos por los organismos internacionales en materias como educación, salud y vivienda. Esto también involucra la orientación de las políticas de gasto social y trae consigo un debilitamiento de la soberanía nacional (Ianni, 1997; 520).

El Estado se ve a veces forzado a adoptar políticas que van en contra de los intereses de la población, sobre todo de aquel sector con más bajos ingresos o en pobreza extrema. Poco a poco se han ido creando mecanismos y procedimientos de exclusión social para poder seguir el ritmo internacional.

La vivienda se oferta como una mercancía cualquiera y concurre no solo el sector público sino también el mercado comercial, haciendo que los sectores más vulnerables no tengan acceso directo a ella. El problema es que los organismos internacionales no proporcionan créditos a personas con ingresos debajo de los cinco salarios mínimos, lo que deja fuera al 75% de las familias del país.⁷

Las políticas públicas consideran arbitrariamente algunos aspectos de la vivienda y omiten otros del amplio espectro de la problemática. Las soluciones habitacionales que se generan desde el Estado se dirigen, más que a resolver las necesidades de la población, a disminuir los conflictos sociales para mantener la gobernabilidad. La falta de mediación efectiva del Estado entre el sector privado y el sector social demandante de vivienda, especialmente en los mercados del suelo urbano, materiales e industria de la construcción, han agudizado los problemas habitacionales, afectando el mantenimiento, la rehabilitación y el acceso a la vivienda para la mayor parte de la población.

Perspectivas de la vivienda en México

El surgimiento, operación y eventual desaparición de las instituciones de vivienda en el país no respondió a las necesidades de alojamiento que habían sido resultado de la urbanización, sino fueron instrumentos del gobierno para alcanzar su legitimización social e impulsar el desarrollo de ciertos sectores del capital en el país. La acción gubernamental fue a la par de la consolidación definitiva del Estado nacional, de la definición capitalista de la economía, del surgimiento y consolidación orgánica de la clase

empresarial y de las alianzas y acuerdos entre el Estado y la clase trabajadora y las emergentes clases medias (Villar, 2007; 25).

Lejos de ser un artilugio de dominación económica o control político para mitigar las disfuncionalidades del capital, las políticas habitacionales fueron el resultado de una forma específica de ejercicio del poder y de una forma concreta de articulación entre el aparato gubernamental y los diferentes sectores sociales y económicos, atendiendo a condiciones específicas de una etapa histórica.

En los próximos diez años se estima que la población ceda en crecimiento, sin embargo, también habrá cambios en las edades de la población. Se prevé que las nuevas familias serán cada vez más jóvenes, significando esto una gran demanda de vivienda nueva. Se necesitará un esfuerzo extraordinario para poder satisfacer esta demanda, sobre todo considerando que estas nuevas familias serán parte del sector con menores ingresos.

De acuerdo con proyecciones del Conapo, para el año 2010 se requerirán a escala nacional 30.2 millones de viviendas. Considerando que actualmente se tiene un parque habitacional de aproximadamente 22 millones, se precisa que durante los próximos 11 años el país edifique 8.2 millones de viviendas, o sea la construcción de aproximadamente 700 mil viviendas nuevas por año.

Se trata fundamentalmente de resolver la gran carencia habitacional que existe, pero principalmente la que afecta a la población de más bajos ingresos. Por lo tanto, independientemente de los procesos de producción y formas de acceso y financiamiento que los caracterice, estos nuevos programas deben ser muy variados en cuanto al tipo de vivienda que ofrecen y permitir recuperar la vida colectiva y la calidad de vida de las personas, como parte del ordenamiento urbano y la construcción y reconstrucción de la ciudad.

Es necesario formular soluciones y nuevos programas que contemplen las características socio-demográficas y las aspiraciones de las

7 Fuente: Estadísticas de ingreso-gasto del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2002.

familias demandantes; programas que promuevan la re-densificación de las áreas centrales de la ciudad, para no dejar espacios potenciales en abandono o en continuo deterioro y así evitar las invasiones a las áreas metropolitanas. Todo esto en el marco de una nueva reglamentación que promueva la implementación de ecotecnias y el adecuado manejo de desechos y que consiga que la vivienda de interés social no sea menor a 50m², asegurando que las vialidades y servicios sean accesibles para los usuarios.

Mientras no haya una intervención asertiva del Estado y una mejora en la comunicación y reciprocidad entre el gobierno y la población, la situación seguirá estando en manos de las compañías inmobiliarias y de sus intereses. La participación conjunta y colaboración de ambas partes es el fundamento para superar los problemas.

Para avanzar se requiere de una gran inversión de recursos y de programas que tomen en cuenta los vicios que se detectan en el proceso de uso de la vivienda y que tienen que ver con las características demográficas de los habitantes, la tipología y características físicas de la vivienda, las transacciones psicológicas que representan y los aspectos político-administrativos del proceso. Adicionalmente se requiere el surgimiento del tercer sector como motor de un cambio en la forma de gestionar la ciudad.

Uno de los grandes retos que el país afrontará en los próximos años será redefinir el papel de los organismos gubernamentales de vivienda para que se pueda solucionar el déficit habitacional existente y se prepare para combatir el aumento de demandas que vendrá.

Identidad versus mercado

En los procesos de construcción y gestión de las ciudades intervienen distintos tipos de actores sociales que pueden ser entendidos en un nivel estructural como aquellas unidades reales de acción de una sociedad que, respondiendo a distintas lógicas, a través de sus decisiones y actividades, consensos y conflictos, van defi-

niendo y construyendo la vida social y material (Pastrana, 2001: 4).

De acuerdo a Pastrana (2001) se pueden identificar varios tipos de actores, dependiendo de su vinculación con la producción y la gestión de la ciudad. Contamos con actores estatales que dirigen y ejecutan los procesos públicos de producción de la ciudad, actores que se definen en el mercado, actores que intervienen en la producción de la ciudad (individuos, familias, organizaciones funcionales y territoriales) y actores que articulan políticamente a los diferentes grupos o fuerzas locales (agrupaciones y partidos políticos). Los actores urbanos, a los fines del estudio de la gestión urbana y habitacional, pueden ser explicados a partir de su base estructural (socioeconómica), su base territorial, la representación que construyen de la ciudad y del hábitat y de las estrategias que al respecto diseñan y llevan a cabo.

También es necesario considerar las lógicas predominantes en su constitución y en su accionar. En el caso de los actores de la sociedad civil las más importantes son: la reproducción social, la ayuda mutua, la prestación de asistencia, la oposición a determinadas decisiones, la reivindicación de intereses y el fortalecimiento de la identidad cultural.

La intervención del mercado, a través de las compañías constructoras, es una amenaza para el correcto desarrollo de un posible programa de construcción de viviendas que represente o procure el bienestar social; sabemos que las respuestas sociales no se encuentran en el mercado sino en la creación de políticas públicas sensatas.

El Artículo 4 de la Constitución Política Mexicana establece el derecho de toda familia “a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”, pero hay varios supuestos en este enunciado, en primer lugar, no se define qué es lo que se considera digno y decoroso. La Ley de Vivienda considera la dignidad en términos de clasificación de materiales de construcción, habitabilidad, salubridad, servicios básicos y seguridad jurídica (propiedad o legítima posesión), así como protección física

ante los elementos naturales potencialmente agresivos.⁸ Sin embargo, no se menciona que la vivienda es un recurso fundamental para el desarrollo social de las personas, que además de proveer un refugio, es a menudo una precondition para poder acceder a otros recursos.

El derecho a la vivienda no significa solamente resolver el problema de la dotación de viviendas de una forma cuantitativa, el verdadero conflicto es de índole cualitativa, social; la mayoría de la población no tiene una casa habitable, es decir, un lugar donde se cumplan plenamente tanto sus expectativas como sus aspiraciones de vida.

Tanto el Estado como el mercado han generado expectativas que no han sido satisfechas adecuadamente. La identidad social urbana debe intervenir antes de que el raciocinio comunitario presente nociones de mercancía y producto y antes también de que el Estado ejerza alguna táctica de regulación. A partir de la insatisfacción de la necesidad de una vivienda digna se crea la tensión social que ha convertido el problema de la vivienda en una dificultad política. El tinte social de la problemática de la vivienda exige respuestas eficaces e inmediatas, para que no se transforme en otro obstáculo en el desarrollo de la sociedad.

La consolidación de las comunidades en cohesión debe darse para poder formular los reclamos a los derechos de retribución social que se les debe. La identidad debe generarse para el bienestar de la población. “Para que la participación, en el sentido reseñado, pueda establecer y ser un mecanismo que permita una profundización en la democracia y para que sea una realidad se precisa de unas condiciones de modelo urbano (...)” (Alguacil, 1998: 118).

El apoyo entre ciudadanos, los espacios de confluencia y la creación de un sistema que supere la desconexión que mantienen el gobierno y el mercado es vital para el diseño de un proyecto autónomo que responda asertivamente a las aspiraciones psicológicas y sociales de vivienda. Es necesario intervenir conjuntamente

en los procedimientos de toma de decisiones urbanísticas y políticas para definir nuevos modelos participativos de cogestión y de autogestión que construyan “una nueva semántica societaria en virtud de la cual se redimensionan y por lo tanto se redefinen los parámetros sociales que caracterizan a los otros sectores o sistemas de la sociedad” (Donati, 1997: 130).

El verdadero desarrollo de la identidad ayudaría a consolidar una zona de encuentro entre la economía social y las políticas económicas locales. Establecería procesos de democracia participativa que movilicen y pongan en disposición de interacción los recursos públicos, canalizados a través de estrategias y políticas locales, con los recursos disponibles y potenciales que se creen o que se pueden crear a través de redes sociales abiertas (locales pero también susceptibles de reforzarse por su proyección exterior) (Alguacil, 1998: 119).

Será solo por medio de la participación activa de las comunidades que se podrán superar los caracteres económicos, ecológicos, políticos y culturales para crear una democracia participativa fundada en una sociedad tolerante, solidaria y ética.

Xochitepec: comunidades originarias y nuevos conjuntos habitacionales

Antecedentes del lugar

El municipio de Xochitepec tiene una superficie de 89.143 km² y forma parte, desde finales de la década de los años ochenta, de la Zona Conurbada de Cuernavaca (ZCC). El crecimiento urbano en detrimento de terrenos forestales y agrícolas es uno de los principales problemas de Xochitepec, que afecta de manera indirecta a los cauces de agua y a las formas de vida tradicionales de la población.

El desorden en este proceso es provocado por las características de la tenencia de la tierra, que ha influido de manera negativa en la ocupación

8 LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, dictamen de la iniciativa de Ley de Vivienda. Artículo 2do. de la Ley de Vivienda. Marzo de 2006.

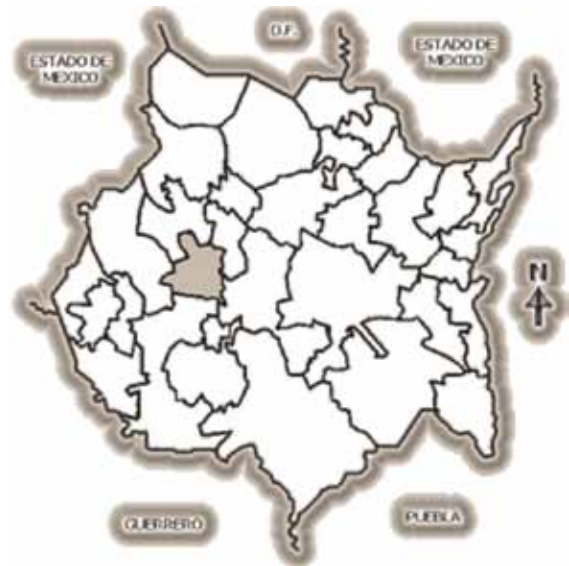
del suelo para uso urbano. El crecimiento urbano se produce de forma masiva e invasiva y se caracteriza por la gran movilidad, es decir, por la imprecisión de sus límites, así como por ausencia de orden y establecimiento periférico en las áreas sociales centrales (Vinuesa y Vidal, 1991: 45).



Localización de Xochitepec en Morelos.

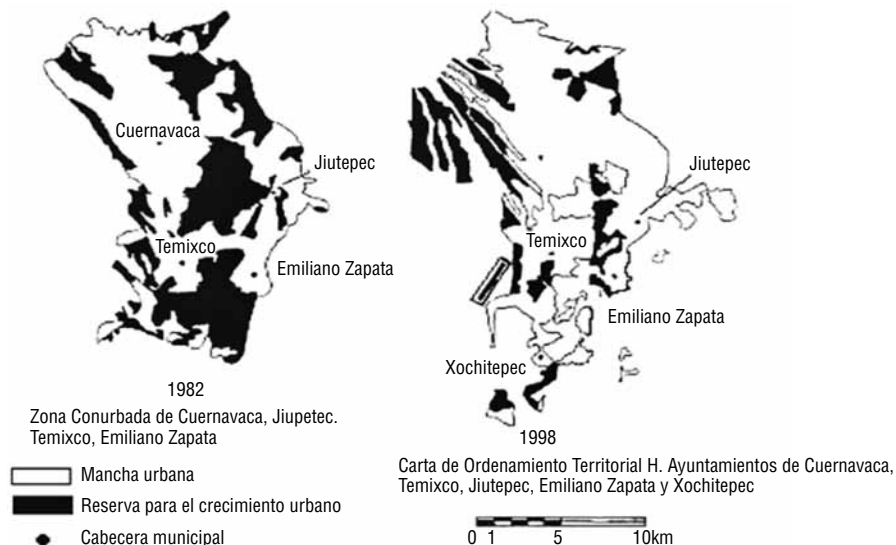
Los resultados obtenidos de la interpretación de material cartográfico y fotográfico del 2005⁹ permitieron realizar una evaluación del impacto del cambio del uso del suelo de la cabecera municipal de Xochitepec, Morelos. De acuerdo con lo proyectado en el Plan de Desarrollo Urbano de la ZCC de 1982, la mancha

urbana no creció como se había advertido porque en 1998 fue superado el límite que se tenía previsto. Además, el análisis demostró que se había extendido hacia otra dirección distinta a la planeada. Las razones de este incumplimiento se debieron al incremento de las necesidades de vivienda y a la creación de nuevas instalaciones en los alrededores de Xochitepec que atrajeron la atención del mercado inmobiliario.



Localización de Morelos.

Análisis del crecimiento urbano en la Zona Conurbada de Cuernavaca



Fuente: Carta de Ordenamiento Territorial.

9 Carta de Ordenamiento Territorial H. Ayuntamientos de Cuernavaca, Temixco, Jiutepec, Emiliano Zapata y Xochitepec.

La espontaneidad y transformación de los asentamientos ha devenido en la reducción de suelo forestal y ejidal, con peligrosos desequilibrios territoriales y ambientales. El territorio en que se establece el problema es hogar de comunidades originarias morelenses que se han visto afectadas por la invasión repentina de los complejos habitacionales allí construidos.

De acuerdo con los Censos de Población y Vivienda de 1980 y 2000, el municipio contaba en 1980 con 16.413 habitantes y en el año 2000 registró a 45.643, siendo que la densidad de población de Xochitepec resultó en 46 hab/km².

Xochitepec tiene dos ríos, Tetlama y Apatlaco, con tres arroyos de caudal permanente: el Sábado, el Tlazala y el Colotepec y los manantiales San Ramón, Pablo Bolero, Real del Puente, Unidad Deportiva en Campo La Vega. Además, el municipio cuenta con cuatro presas, dos sobre el río Apatlaco, que riegan los ríos de Real del Puente y Alpuyeca; otra del río Tetlama a la altura de Alpuyeca, que riega los campos de Xoxocotla y nutre de agua al Lago de Tequesquitengo; y la presa del caudal del Salado que riega al Campo de la Vega en Xochitepec.

En los últimos diez años, el crecimiento en Morelos se debió a dos factores principales: el crecimiento interno de población y la movilización de personas de los estados aledaños. Se observa un patrón de crecimiento que viene del norte del estado (zonas más cercanas al D.F.) hacia el suroeste y que llega a municipios como Emiliano Zapata y Xochitepec, localidades en las que se desarrollaron muchos proyectos de vivienda de interés social que rompen con cualquier esquema de urbanización, dado que se establecieron principalmente en terrenos ejidales, creando manchas grises que irrumpen y trastornan el medio en que se han implantado.

Las condiciones actuales de inestabilidad económica, escasez creciente de recursos y el desplazamiento de comunidades, entre otros, genera en la población originaria sentimientos encontrados que menoscaban su sentido de identidad y de espacio. La creación de una ciudad que responda a las necesidades sociales y psicológicas de los que la habitan se vuelve un tema fundamental para el desarrollo de la zona.

El problema que aquí se trata está enfocado en el estudio de tres unidades territoriales¹⁰ del municipio de Xochitepec: Unidad Morelos, Alpuyeca y Chiconcuac.

Con una tasa de crecimiento del 2.95% el conjunto de estas unidades pasó de tener una población de 53.358 habitantes en el 2005 a 59.960 en el 2009; si el crecimiento se mantiene constante, en 2012 habrá una población de 65.433 habitantes.¹¹ En estas localidades se construyó una cantidad descontrolada de viviendas de interés social.

El problema surgió cuando en el año 2000 se iniciaron dos grandes proyectos: la rehabilitación del aeropuerto Mariano Matamoros en Temixco y el Centro de Rehabilitación Social (Ce.Re.S.) en Xochitepec. Estos dos proyectos resultaron en el incremento de tránsito entre estas localidades y se convirtieron en la plataforma para la construcción descontrolada de casas de interés social en las áreas aledañas.

Después se sucedieron otros proyectos y planes de desarrollo que incluyeron la Central de Abasto y la Ciudad de la Confección en Emiliano Zapata, el Centro de Convenciones del Estado de Morelos, la Universidad del Valle de México, el campus del Tecnológico de Monterrey, el edificio de Seguridad Pública del Estado de Morelos y un residencial campo de golf (Santa Fe) en Xochitepec.

10 Cuando hablamos de unidades territoriales nos referimos a la delimitación de territorios a partir de una construcción social. Es la concepción, fundación y funcionamiento de entidades que contienen principios políticos, administrativos y culturales. En el caso específico de Xochitepec, las unidades territoriales representan la interacción de una estructura productiva con una social, objetivado esto en la división de territorios a partir de las zonas productivas: los ejidos.

11 Fuente: Programa Municipal de Desarrollo Urbano 2009. Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Xochitepec, Morelos.

Fotografías aéreas de las zonas de estudio (1-5) y fotografía de los complejos habitacionales en Chiconcuac (6)

Alpuyea, Xochitepec, 7.000 viviendas.



Unidad Morelos, Xochitepec, 7.900 viviendas.



Chiconcuac, Xochitepec, 6.500 viviendas.



Fuente: Google Earth (1-5) y fotografía propia (6).

La problemática urbana y social

Nuestro interés es explicar el fenómeno social y no el comportamiento de cada individuo, en la medida en que el comportamiento es resultado del sistema social. Según James Coleman (1990) existen dos modelos para la explicación del desenvolvimiento social. El primero depende de la recopilación de casos de comportamiento del sistema o de la observación del comportamiento del sistema en general por un periodo de tiempo; en la mayor parte de los casos este método se utiliza para medir los cambios políticos o el desarrollo económico a nivel de naciones. El segundo método examina los procesos internos del sistema; el caso más común comprende a los individuos miembros del sistema social como las partes que lo componen; el estudio establece que al explicar las partes del sistema se puede explicar el comportamiento del sistema en su totalidad.

Aquí analizamos la creación e influencia de las identidades como un proceso interno y social a través de la teoría de la identidad social (TIS) desarrollada por Henri Tajfel y John Turner en 1979. Categorizamos y comparamos las identidades y los entornos sociales creados por la construcción masiva de conjuntos habitacionales para establecer los impactos que éstos tienen, tanto en la población original como en los nuevos habitantes de dichos complejos.

En las viviendas se detectan dos problemas importantes. El primero tiene que ver con las dificultades que provocan los conjuntos habitacionales en la construcción de arraigo y pertenencia de los habitantes, lo que se ve agravado por las limitaciones en el diseño de la vivienda que no se adapta a las diferencias demográficas y tipológicas de las familias y por la negligencia en materia de planeación urbana; los habitantes de los conjuntos se aíslan unos de otros, perdiendo la posibilidad de desarrollar una vida social y cultural satisfactoria.

El otro problema está relacionado con la violenta inserción espacial y social de estos complejos en las diferentes localidades originarias. Los conjuntos habitacionales irrumpen en el tejido urbano ya existente, modificando la vida

de los habitantes y sus concepciones. Cuando los conjuntos se localizan en estas comunidades se obvia la creación de un entorno social interactivo que pueda enriquecer espacialmente la identidad y calidad de vida de las personas.

Aproximación a la identidad social urbana

El desarrollo humano implica el desarrollo de la mente, de la creatividad, de la formación del hombre en un mundo impulsado por ciencia y tecnología, por sociedad y biología y por las conformaciones de lo psíquico, sin embargo, la explicación sobre cómo se forma la identidad y cómo se construyen las relaciones y significaciones son procesos que siguen representando paradigmas en construcción en la psicología, la pedagogía y la sociología entre otras tantas ciencias.

Tanto la sociología como la psicología representan importantes factores en las complejas interacciones que se generan en la ontogenia de las comunidades, por otro lado, el rol activo de una persona en su autodeterminación (identidad) es resultado de un complejo proceso psicológico que permite y garantiza la creación de su personalidad.

Es por la mediación de la sociedad que una persona puede concurrir a sus tareas y actividades cotidianas y es en la infancia donde comienza esta mediación e influencia. “Todo absolutamente en el comportamiento del niño está fundido y arraigado en lo social. [...] las relaciones del niño con la realidad son, desde el comienzo, relaciones sociales” (Vygotsky, 1934: 14).

Desde pequeños tenemos la necesidad de formular cuestionamientos y de hacer nuestra realidad inteligible a través del lenguaje, instrumento cultural que se vuelve “extensión del hombre” (McLuhan, 1964: 47), es decir, un factor de prolongación y de amplificación de las capacidades humanas.

Nos interesa aquí el desenvolvimiento psicológico y las consecuencias que la interacción social tiene sobre la persona en la formulación de la identidad como conformador de cultura urbana.

La teoría de la identidad social

Según Castells las identidades son fuente de significado y experiencia para las personas y se generan a partir de los otros. Una identidad se formula cuando las personas pueden internalizar y hacer suyo el significado de las experiencias sociales y culturales que las rodean y se encuentran a sí mismas como parte de ese proceso de construcción del significado en base a atributos culturales.

La identidad personal se va formulando a la par y dentro de los procesos de aprehensión del conocimiento, es parte importante en la formulación del aprendizaje y desarrollo del conocimiento de un niño, en el reconocimiento de sí mismo se van figurando las imágenes exteriores de lo que le rodea. Se afirma que la identidad establece el qué y el dónde se encuentra una persona en términos sociales, aunque no es un concepto que sustituya al ser. Cuando un sujeto tiene identidad se sitúa dentro de la sociedad mediante el reconocimiento de su participación en las relaciones sociales, reconocimiento que es dado por los otros miembros de la sociedad.

La teoría de la identidad social desarrollada por Henry Tajfel y John Turner en 1979 contiene tres ideas centrales: categorización, identificación y comparación. La persona categoriza a la población que le rodea y de esta forma comprende el entorno social en el que se mueve, las categorías pueden ser blanco, negro, asiático, australiano, cristiano, musulmán, estudiante, obrero, etc.; al categorizar a los individuos uno encuentra la categoría a la que pertenece y toma actitudes propias de ella. Por otra parte, los sujetos se identifican con grupos a los que suponen pertenecer, la identificación lleva consigo el significado de quiénes somos, que está regido por el grupo al que pertenecemos, a veces pensamos como *nosotros* y otras como *yo*, es decir, podemos pensar como miembros de un grupo o como individuos, al pensar en uno mismo como miembro de un grupo se está ejerciendo la identidad social, cuando uno piensa en sí como individuo entonces forja la identidad personal. Finalmente, la comparación; de alguna forma, las personas

siempre se conciben en igualdad con los demás y por tanto tratan a los miembros de un grupo de manera similar, cuando se encuentran cualidades opuestas o diferentes, se cambia el trato y la forma de interactuar con esos sujetos; en las guerras, por ejemplo, los miembros del grupo al que uno pertenece son tratados de diferente forma al grupo opuesto y a todos los del grupo opuesto se les considera idénticos. Aquí se logra una comparación social que nos indica que para autoevaluarnos, normalmente nos comparamos con otros similares a nosotros y nos distinguimos de otros diferentes.

Individuos, grupos sociales o comunidades están siempre ubicados en y relacionados con determinado territorio, pero no tan obvio es el papel que estos territorios juegan en la formación de las identidades de los individuos, grupos o comunidades. Por un lado, hay una tendencia general a adoptar una visión excesivamente reduccionista del territorio, restringiéndolo a dimensiones puramente físicas, cuando desde planteamientos interaccionistas simbólicos sabemos que los objetos que configuran nuestro mundo son considerados como tales cuando el ser humano es capaz de dotarles de un significado y que este significado es un producto socialmente elaborado a través de la interacción simbólica.

El territorio o entorno es un producto social, la interacción entre personas, grupos y comunidades con el entorno no se reduce a pensar en este último como el contexto físico en el cual se ejerce la conducta, sino como un verdadero diálogo simbólico donde el espacio transmite a los sujetos y grupos unos determinados significados socialmente construidos. En este diálogo los sujetos o grupos traducen y reelaboran estos significados en un proceso dialéctico que implica una construcción y reconstrucción que influye a ambas partes. Esta relación dialogante constituye la base de la identidad social.

La identidad social urbana

La identidad social es el resultado del proceso de adscripción a una categoría social determinada. Los procesos que conforman y determinan la

identidad social urbana de los grupos y comunidades son producto de un sentimiento de pertenencia a un entorno específico significativo, convirtiéndose de esta manera, el entorno, en una categoría social más. Que la comunidad desarrolle una forma de identidad social que los hace distintos y distinguibles de otras comunidades puede ser una herramienta importante para realizar acciones tendientes al logro de sus objetivos y fines.

A través de una metodología cualitativa la presente investigación describe y compara los elementos que conforman la identidad social urbana de dos territorios; uno de ellos presenta una identidad fortalecida y el otro debilitada. El concepto de desarrollo humano no solo se centra en aspectos meramente económicos, sino abarca también elementos del ámbito social, se incluyen variables contextuales en las que se desarrolla la vida de los sujetos.

Para que este desarrollo se lleve a cabo no debe imponerse desde la autoridad administrativa, sino que debe tomar en cuenta los intereses, necesidades y anhelos de los diversos grupos y actores sociales que conforman una comunidad presente en un territorio y en lo posible fomentar y fortalecer las formas de articulación entre ellos (Amtmann, 1997).

Los aspectos centrales para fomentar y fortalecer el desarrollo de una comunidad “suponen alguna forma de desarrollo de identidad social expresada en el sentido de pertenencia y de apego a la comunidad, así como la generación de estilos de acción marcados por la cultura local (...)” (Montero, 2003: 72). Lo social se ha asociado históricamente a las carencias, lo cual refleja una lectura del fenómeno social como algo negativo y, en su extremo, como un problema.

Frente a esta visión, la concepción de lo social aquí tiene un encuadre positivo, implica una construcción colectiva, con negociación y participación. Asimismo, “implica horizontalizar las relaciones Estado y comunidad, donde lo esencial no es dar el mismo poder a los actores sino generar el ambiente, el espacio, para el desarrollo de un proceso de de-construcción y luego de co-construcción de la realidad” (Rozas, 2006: 13).

El tipo de investigación que se hace aquí se enmarca dentro de un paradigma interpretativo debido a que se identifica el sentido de la acción, según la intención de los sujetos y se reconoce el contexto al que la acción pertenece y de la que obtiene sentido. Así, cómo se expresen los conocimientos metodológicos se relaciona con el marco teórico de la investigación. Se trabaja con una metodología cualitativa y corresponde a un estudio descriptivo porque posibilita realizar un análisis de cómo es y se expresa un fenómeno y sus componentes.

Conclusiones

Retomando a Francis Bacon, “la mano y la inteligencia humanas, privadas de los instrumentos necesarios y de los auxiliares, resultan bastante impotentes. Al contrario, lo que fortalece su potencia son los instrumentos y los auxiliares que ofrece la cultura”. La cultura y la sociedad tienen máxima importancia en el desarrollo e internalización de los contenidos de la realidad, todos los sistemas semánticos, semióticos, prácticas, procedimientos, técnicas, abstracción de conceptos, medios de comunicación, operaciones y estructuras de carácter intelectual se dan siempre y en todas las ocasiones a través de la adquisición cultural.

La formulación de la identidad a partir de procesos sociales de interacción nos indican el camino a seguir en el proceso de construir y hacer ciudad. En este contexto, cobra relevancia la inclusión del concepto de identidad en la elaboración y planificación de políticas públicas en el ámbito social. Es indispensable que el problema de la vivienda en México se enfrente de una manera diferente. Para esto es fundamental una mayor conciencia social y ambiental en las empresas constructoras además de mayor voluntad política de los responsables de las localidades y municipios para reorientar la política habitacional sin perder de vista el objetivo social y buscando mayor participación de la ciudadanía.

Son necesarias nuevas propuestas urbanas que contemplen la interculturalidad y multiculturalidad de la población, sus necesidades

y aspiraciones. También es importante que estas propuestas promuevan una relación entre lo público y lo privado, que respete, conserve e impulse la cultura originaria de los pueblos morelenses y que fomente la identidad de la población para lograr una sinergia ciudadana en ámbitos socioculturales.

La vivienda es una necesidad vital además de un derecho jurídico que debe ser cubierto por el Estado, sin embargo, las metas fijadas no siempre son alcanzadas, dejan a gran parte de la población sin una vivienda digna. Los conjuntos habitacionales que se ofertan carecen de las características esenciales para satisfacer las necesidades socio-urbanas de los nuevos pobladores.

Para superar este problema se requiere no solo de una gran inversión de recursos y una política habitacional que recupere su contenido social sino, también, de programas que tomen en cuenta los vicios que se detectan en el proceso de uso (habitar) de la vivienda y que tienen que ver con las características demográficas, la tipología y características físicas de la vivienda, las transacciones psicológicas que representan y los aspectos político-administrativos del proceso.

La formulación de una fuerte cohesión comunitaria debe revolucionar la política habitacional para hacer más eficiente la producción de vivienda, ya que ésta, como satisfactor social primario y eje estructurador fundamental en el ordenamiento territorial y quehacer urbano, debe ser proyectada, producida, atendida y evaluada tomando como principios básicos la calidad de vida y el forjamiento de identidad en todos los niveles. Se debe dirigir hacia sectores poblacionales definidos para formular propuestas que respeten la vida endógena del lugar a la vez que provean de un nicho para el desarrollo de los nuevos pobladores sin agredir a los nativos. La finalidad del quehacer arquitectónico y urbanístico es construir espacios habitables en los que el hombre y la sociedad puedan satisfacer sus necesidades de forma íntegra y plena (León, 2008: 2).

La construcción de viviendas es un potencial detonante para la actividad económica que se puede traducir no solo en la generación de bienes para habitar, sino también en una mayor generación de empleos, un flujo de insumos

nacionales, el desarrollo regional, y el desarrollo económico y social que llevará a una mejor distribución de la riqueza y a la creación del bienestar social.

Además de las implicaciones económicas y financieras, tiene una carga política y social que necesita reconocerse completamente para poder dar una solución certera. Abordar a la vivienda como problema político sirve solo si se proyectan cambios de estructura que procuren mayor bienestar social. De esta manera se podrá comenzar a pensar en una repartición de vivienda digna más equitativa entre los mexicanos y una consecuente mejora en la calidad de vida y el desarrollo de la población.

En el corto plazo, es indispensable: a) que las autoridades de Morelos pongan freno a la dinámica de destrucción del ambiente en Xochitepec y al creciente socavamiento de la identidad social urbana que se efectúa en las unidades territoriales tratadas, b) que se forme una comisión ciudadana que participe en la toma de las decisiones que competen sus territorios, c) que el Congreso del Estado promueva la creación de una nueva ley de protección socio-ambiental que reconozca el derecho de los ciudadanos y los pueblos a contar con información adecuada y oportuna en torno a las empresas en operación y los proyectos de desarrollo que actualmente irrumpen dentro de sus espacios de vida y trabajo, así como el derecho a definir de manera directa y democrática el uso de los lugares en que viven.

Bibliografía

- Aguilar Benítez, Salvador (1998). *Ecología del estado de Morelos: Un enfoque geográfico*, México: Instituto Estatal de Documentación de Morelos.
- Aldrich, B.; Sandhu, R. (1995). *Housing the urban poor*, Londres: Zed Books.
- Aragónés, J. I.; Amérigo, M. (1998). *Psicología ambiental*, Madrid: Pirámide.
- Aragónés, J.I.; Corraliza, J.A. et al. (1992). "Perception of territory and social identity", vol. II, Marmaras, Hans Huber, Estados Unidos.

- Araujo, Joaquín (1996). *XXI: Siglo de la ecología, para una cultura de la hospitalidad*, Madrid: Espasa-Calpe.
- Ávalos, L. (2003). *Influencia de la habitabilidad interna de la vivienda en la calidad de vida familiar* (tesis de licenciatura en Psicología), México: UNAM.
- Barragán, Juan Ignacio (1994). *Cien años de vivienda en México. Historia de la vivienda en una óptica económica y social*, México: Ed. Monterrey.
- Bell, P. A.; Greene, T. C.; Fisher, J. D.; Baum, A. (2001). *Environmental psychology*, Belmont, Estados Unidos.
- Blanco, Amalio (1998). *Calidad de vida*, Barcelona: Anthropos.
- Blumer, H. (1982). *El interaccionismo simbólico: perspectiva y método*, Barcelona: Hora.
- Castells, Manuel (1997). *The power of identity*, Estados Unidos: Blackwell Publishers.
- Coleman, James (1990). *Foundations of social theory*, Cambridge: Harvard University Press.
- CONAFOVI (2005). *Guía Conafovi: diseño de áreas verdes en desarrollos habitacionales*, México.
- Delgado, J.L.C. (2001). "Reflexiones sobre el problema de la vivienda en México", en: *Laberinto*, n° 10, México.
- Delgado, M. (1986). *La cuestión urbana en la construcción del movimiento urbano de Morelos*, México: Ediciones del Partido de la Revolución Democrática.
- Edwards, Brian (2004). *Guía básica de la sostenibilidad*, Madrid: Gustavo Gili.
- Gifford, R. (1997). *Environmental psychology: principles and practices*, Boston: Allin and Bacon.
- Goffman, E. (1971). *Ritual de la interacción*, Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo.
- Hiller, B.; Hanson, J. (1988). *The social logic of space*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Holden, E. (2004). "Ecological footprints and sustainable urban form", *Journal of Housing and the Built Environment* 19: 91-109, Holanda: Kluwer Academic Publishers.
- Íñiguez, L. (2001). "Identidad: de lo personal a lo social. Un recorrido conceptual", en: Crespo, E.; Soldevilla, C. (eds.). *La constitución social de la subjetividad*, Madrid: Cata-rata.
- Kaplan, R.; Kaplan, S. (1995). *The experience of nature. A psychological perspective*, Michigan: Ulrich's Bookstore.
- Jacobs, Michael (1991). "Economía verde: medio ambiente y desarrollo sostenible", en: *Estándar de vida y calidad de vida*, cap. 19, pp. 449-467, Bogotá: Tercer Mundo.
- Marlone, M. (1996). *The people's home*, Oxford: Blackwell Ed.
- Monsalvo, J.; Vital, A. T. (1998). *Habitabilidad de la vivienda y calidad de vida* (tesis de licenciatura en Psicología), México: UNAM.
- Morales, J. F. (2007). "Identidad social y personal", en: Morales, J. F.; Moya, M. C.; Gaviria, E.; Cuadrado, I., *Psicología social*, Madrid: McGraw-Hill.
- Nussbaum, Martha; Sen, Amartya (1998). *La calidad de vida*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Odum, Eugene (1996). *Ecología*, México: CECSA.
- Pardo, Mercedes (1997). "El desarrollo", en: Ballesteros, J.; Pérez, A. J. (eds.). *Sociedad y medio ambiente*, Madrid: Trotta.
- Peponis, J.; Wineman, J. (2002). *Spatial structure of environment and behavior. Handbook of environmental psychology*, Nueva York: Bechtel & Churchman.
- Prohansky, M.; Ittleson, W.; Rivlin, L.G. (1983). *Psicología ambiental. El hombre y su entorno físico*, México: Trillas.
- Richardson, Phyllis (2007). *XS ecológico: grandes ideas para pequeños edificios*, Barcelona: Gustavo Gili.
- Rueda Hurtado, Rocío (1999). *Mecanismos de crecimiento urbano*, Instituto Estatal de Documentación (tesis), México: UNAM.
- Rueda, S.; Naredo, J.M.; Prats, F.; Esteban, A. et al. (1996). *La construcción de la ciudad sostenible. Primer catálogo español de buenas prácticas, Comité Hábitat II*. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid.
- Shalock, R. L. (1997). "Can the concept of quality of life make a difference?", en: *Quality of Life*, vol. 2, pp. 245-267, Washington.

- Tajfel, H. (1983). *Psicología social y proceso social*, Barcelona: Hispano Europea.
- Tajfel, Henri; Turner, J. C. (1986). *The social identity theory of intergroup behavior*, Chicago: Nelson Hall Press.
- Turk y Wittes (1987). *Ecología, contaminación y medio ambiente*, México: Interamericana.
- Sosa, Nicolás M. (1997). “Ética ecológica y movimientos sociales”, en: Ballesteros, J.; Pérez Adán, J. (eds.), Madrid: Trotta.
- Stewart, I.; Joines, V. (2007). *Una nueva introducción al análisis transaccional*, Madrid: Editorial CCS.
- Stryker, S. (1983). *Tendencias teóricas de la psicología social: hacia una psicología social interdisciplinar*, Barcelona: Hispano Europea.
- Usón, Ezequiel (2004). *Dimensiones de la sostenibilidad*, Barcelona: Ediciones UPC.
- Uribe, C.E. (2004). *Calidad de la vivienda de interés prioritario en Bogotá* (tesis), Universidad de los Andes, Bogotá.
- Velasco A., Ana Rosa (2002). *Análisis de factores que condicionan el diseño arquitectónico del espacio abierto en las unidades habitacionales. Morelia, Michoacán de Ocampo* (tesis de maestría en arquitectura), UNAM, México.
- Vinuesa, J.; Vidal, M. J. (1991). *Los procesos de urbanización*, Madrid: Síntesis.



Zócalo de Cuernavaca (1997), manifestación contra la construcción de conjuntos habitacionales.

Fuente: Colección de los 13 pueblos de Morelos.

De la génesis urbana a formas socio-territoriales de apropiación del habitar

Ana Núñez¹ (Argentina)

Resumen

El propósito de este ensayo es compartir y debatir aportes teórico-metodológicos que surgen de la tarea investigativa de la autora y ejemplificarlos empíricamente con los procesos que se desenvuelven en una ciudad intermedia argentina, para someter a debate no solo su potencialidad teórico-política sino su articulación en interrogantes que permitan avanzar en el conocimiento e incidir en la transformación de este orden social y de las condiciones materiales de vida de las fracciones sociales más desfavorecidas.

Apertura del problema²

“Hay una vida social infra-política, infra-estatal, como hay una vida infra-cotidiana (...) hay que agudizar la crítica del Estado y de la cotidianeidad, radicalizarla. Pasado ese dintel, entramos en un nivel distinto, de pensamiento y de praxis” Henri Lefebvre

Resulta importante advertir que el título de estas reflexiones, lejos de suponer una linealidad, propone una re-situación del problema fuera de los cercos epistémicos dominantes que habrían provocado un sesgo investigativo.

La trama que ha atravesado el recorrido de mi inquietud científico-política fue tejida con la preocupación de desentrañar los determinantes del orden social que estructuran un orden urbano que históricamente despoja y empuja a amplias fracciones sociales a “resolver” su reproducción social en territorios signados por condiciones deshumanizantes (Núñez, 1994; 2000; 2007; 2010).³

Si bien este campo de investigación ha sido ampliamente abordado por distintas disciplinas, mis investigaciones vienen haciendo presente que la literatura académica hegemónica y la investigación de base que la sustenta, independientemente de los momentos por los que atravesó y las dimensiones que se jerarquizaron en las distintas perspectivas teórico-metodológicas, articula

-
- 1 Arquitecta por la Universidad Nacional de Mar del Plata. Magister y doctora en Ciencias Sociales por FLACSO (Argentina). Trabaja en la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata, es directora del Centro de Estudios del Desarrollo Urbano y catedrática de Urbanismo. Especialista en sociología urbana, políticas urbanas y en luchas *en y por* la apropiación del espacio. aenunez@mdp.edu.ar – nunezmdp@gmail.com
 - 2 Sigo a Zemelman (1987: 66), para quien “*la idea de movimiento en que descansa la noción de apertura, se relaciona con el ‘cómo es’ de lo real y con el ‘cómo es posible de darse’ de lo real, re-conociendo la realidad, activándola y potenciándola, y no solo describiéndola. En otras palabras, el conocimiento de la realidad que mueva realidades (vinculada a la construcción de lo social) implica tomar conciencia de la capacidad del sujeto de construirla, reconociendo la dimensión espacio-temporal y los ámbitos de sentido de la cotidianeidad*”. En un trabajo anterior (Núñez, 2009a) he analizado la vinculación epistemológica entre Zemelman, Lefebvre y Marín.
 - 3 Desde fines de la década de 1980, esta búsqueda de largo alcance se construye en la imbricación del análisis de las luchas *en y por* la apropiación del espacio, en las que incluyo el conjunto de elementos necesarios para la producción y reproducción de las condiciones sociales y materiales de existencia, en tensión con la normatividad social hegemónica (la propiedad privada), referenciado empíricamente en una ciudad media argentina.

algunos obstáculos epistemológicos⁴ que cercan un *saber* centrado en ficticias dicotomías (centro/periferia; legal/ilegal; formal/informal; propietario/ocupante) que, al mantener como inobservable la génesis social del problema, redundan en la materialización fetichista de políticas reproductoras de la desigualdad social.⁵ En otros términos, se ha ido aludiendo, implícita o explícitamente, a un patrón espacial “centro-periferia”, signado por un gradiente decreciente en las condiciones sociales, urbanas y de la intervención del Estado en medios de consumo social, proceso que se subsumió y denominó, junto al de la autoproducción de viviendas, *urbanización de la pobreza*,⁶ naturalizando una *ficción homogeneizante de sujetos desposeídos* que viene promoviendo modelos acriticamente replicados de políticas desenraizadas de las prácticas sociales (Núñez, 2006; 2007).⁷

Las dimensiones que compromete este trabajo han sido abordadas –en general– por la bi-

bliografía académica argentina en forma fragmentada. Por un lado, la visión hegemónica dominante de los estudios urbanos no sutura el hiato entre teoría social y espacio material, derivando en la fetichización de la política urbana como un *producto* de *actores sociales* previamente constituidos, y/o quedando *entrampados* en la no satisfacción de derechos sociales, por parte de un Estado, a su vez reificado (Ídem). Por otro, los estudios sobre acción colectiva, en gran parte, han fetichizado el espacio material.⁸

Por el contrario, propongo mirar el movimiento de la sociedad, que emerge y se expresa en la contradicción del espacio, para tornar observable que aquella ficción homogeneizante oculta un proceso previo de expropiación, por lo que debería hablarse de *miserias de la urbanización*, como la imbricación de la mercantilización teórica, económica y política,⁹ transformando la política urbana de *producto a forma*,

4 Para un análisis de los obstáculos epistemológicos en los estudios urbanos, ver Núñez (2006; 2007; 2009).

5 ¿Cómo comprender de otra manera el crecimiento en profundidad y extensión de los denominados *asentamientos precarios* que en la ciudad de Mar del Plata superan los doscientos? ¿Cómo explicar que en el último período inter-censal la tasa de crecimiento de la población que habita en esa forma social de extrema pobreza denominada *villa* creció a un ritmo más de cuatro veces superior a la tasa de crecimiento de la población total?

6 Bajo esta denominación, los estudios urbanos latinoamericanos, en general, referían al proceso de migración campo-ciudad de los *pobres* rurales, quienes ocuparían suelo urbano desprovisto de servicios de infraestructura y autoproducirían su vivienda, ubicando su génesis temporal en las consecuencias del modelo industrial sustitutivo (1950-1960). Esta naturalización y manera hegemónica de abordar el problema permanece hasta la actualidad y es realimentada por los organismos y las agencias internacionales, de manera de legitimar la producción y reproducción de la desigualdad.

7 Concretamente, me refiero a los programas de *relocalización* compulsiva y violenta de los denominados *asentamientos precarios*; los programas de *regularización dominial*; y los planes masivos de construcción de viviendas, signados por la corrupción y el disciplinamiento social, sometiendo a los sujetos sociales alineados tras el fetichismo de la *vivienda digna*, a dispositivos que refuerzan las relaciones heteronómicas, y a su aislamiento social y espacial, en una dialéctica con los sujetos que no lo aceptan porque, diría Lefebvre (1972), el valor de uso del objeto ofrecido por la *ilusión estatal* no satisface sus necesidades (Núñez, 2010). En otras palabras, las políticas urbanas, en general, podrían ser caracterizadas, siguiendo a Piaget y García (1985: 81), como una *pseudo necesidad*, como un fenómeno corriente que se ubica en los primeros niveles de la génesis del conocimiento y que expresa la dificultad de imaginar otros posibles diferentes y, como tal, constituyen una fase de indiferenciación entre lo real, lo posible y lo necesario (ver Roze, 2003). En otras palabras, y parafraseando a Muleras (2008: 14), podría decir que esas políticas urbanas “*encierran disputas por el monopolio de atribución de las significaciones de los objetos representados en el dominio epistémico, y la instalación de una lógica delimitante de las condiciones de reflexión y comportamientos*”.

8 Aun cuando en los últimos años se ha realizado un giro hacia la importancia del territorio local, *cosificando* el *barrio*, coincido con Varela (2009: 106) en que la territorialización de la política introdujo una división disciplinar en las ciencias sociales, separando producción de reproducción. Empero, la política en el territorio o el territorio de la política, abonando, en palabras de Oslender (2002), la visión naturalizada de espacio y lugar como meros contextos donde se desarrollan acciones y/o conflictos determinados, como se plantea, por ejemplo, en Zibecchi (2003).

9 Por *mercantilización política* me refiero a la degradación de la política a una carrera puramente electoralista, expresada en una progresiva desarticulación partidaria; con *mercantilización económica* conjugó la expulsión y expropiación de distintas fracciones sociales de sus espacios sociales de pertenencia y *mercantilización teórica* refiere a la sumisión del saber al pensamiento único, las prácticas sin teoría y el *bacer* sin reflexión. Las tres se entrelazan en la concepción y difusión de una ciudad despolitizada, afín a los ámbitos tecno-burocráticos. Asimismo, refuerzo el intento de apartarme, a la vez que invertir, el planteo hegemónico de *urbanización de la pobreza*, aún vigente (ver Núñez, 2006).

proceso e instrumento de lucha social (Núñez, 2006). En otras palabras, las leyes sociales de ese movimiento, del que la propiedad y la apropiación¹⁰ del espacio son co-constitutivas, tienen que ver con esos tres ámbitos de confrontación: político, económico y teórico.¹¹

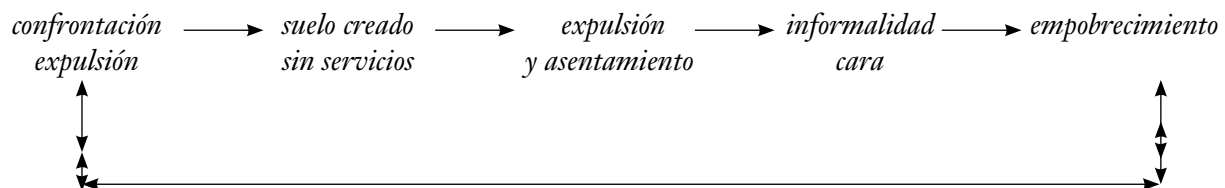
Pero la implicación teórica y política de esta perspectiva encuentra su mediación en el registro empírico de la *génesis* urbana como un momento de la lucha de clases y no en su emergencia histórica, como hecho establecido, cristalizando su origen y expansión en un mundo fetichizado. En efecto, la ciudad que constituye la referencia empírica de mis investigaciones se erige en el marco de un conflicto inter-burgués, en pleno auge del modelo agro-exportador en Argentina. Un intercambio *pacífico* de favores consolidó, por decreto, una situación de hecho: se *crea* el pueblo aprobando por excepción un loteo privado, en 1874, transgrediendo la Ley de Ejidos¹² y como una forma de articulación del poder central con los poderes locales, en un momento crucial de la Conciliación; una *ilegalidad fundante* que instaura las condiciones jurídicas de transformación de tie-

rra rural y de la existencia del suelo urbano como mercancía. La normatización del mercado de suelo urbano, en la articulación del capital comercial y el capital inmobiliario, significó un instrumento de violencia legítima y simbólica en tanto dependió de unos pocos terratenientes *qué, cómo, cuánto, dónde y para quién* lotear (Núñez, 1994; 2000). En el desenvolvimiento histórico de la urbanización, signado por el ejercicio de ese monopolio, la *punición* de ciertos territorios responde más a su disputa por las necesidades coyunturales del orden hegemónico (Rincón Patiño, 2006) y como estratégicos para la reproducción del capital, que a *solucionar* el problema habitacional.

Así, se torna observable que el circuito

Pobre → *localización informal* → *suelo sin servicios, barato* → *ausencia de Estado*¹³

socialmente construido, e intelectual y políticamente legitimado y legitimante de una *justificación* que reemplaza la explicación, se invierte,¹⁴ se completa y es, en realidad, el siguiente:



10 Conceptualizo *apropiación* (Núñez, 2000) como un proceso social de uso y transformación de un valor de uso, que propone la indivisibilidad del circuito producción/consumo, es decir, permite una mirada más problematizadora que la de “acceso al suelo urbano.” Retomo a Lefebvre (1971a: 186), para quien “*Apropiarse no es tener en propiedad, sino hacer su obra, modelarla, formarla, poner el sello propio (...) es más, se trata de algo totalmente distinto; se trata del proceso según el cual un individuo o grupo se apropia, transforma en su bien, algo exterior...*”.

11 Siguiendo a Marín (1996), por *lucha social* me refiero a aquella que constituye nuevas formas de acción social; que desarticula lo establecido socialmente y construye nuevas relaciones sociales; la *lucha política* es el intento de la fracción dominante por institucionalizar, personificar el “estado” del poder, su situación de dominio; la *lucha económica* o corporativa es la estrategia de la burguesía para fragmentar, cooptar a los sectores más desposeídos, previamente seleccionados, burocratizarlos, en una lucha encuadrada en la competencia capitalista; y la *lucha teórica* se refiere al ámbito de la reflexión y la acción, a la adquisición, uso y expropiación del conocimiento; a la producción de saberes.

12 Toda la superficie ejidal pertenecía a un solo propietario, quien solicita la aprobación de *fundación* del pueblo en 1873. Era un comerciante porteño, proveedor de Rosas e integrante de la Sociedad Popular Restauradora (Mazorca).

13 Por el contrario, siguiendo a Lourau (1980), se trata de ver cómo, lo que denomino *estatalidad profunda* y *estatalidad extensa*, se vertebran, se mantienen en una vaporosa indefinición en cuanto a límites y contenidos, configurando otra espacialidad social. Solo así es posible operacionalizar cómo el Estado se instala en el imaginario social. Ver Núñez (2009).

14 Esta inversión del problema reconoce su origen en que “*No existe inicialmente un sujeto, al que se ve, se nombra, se analiza, y finalmente sobre el que se despliegan un conjunto de acciones (...) sino que las acciones que la sociedad ejerce y los procesos de conceptualización con que se nominan, son los elementos configuradores del sujeto, resultante de esas acciones*”, en Roze et al. (1999: 12-13).

Haciendo una síntesis en la argumentación y las referencias empíricas de los procesos introduciré la pregunta rectora que guía la investigación hacia la confrontación con el orden social dominante. Esa *creación genealógica*, en la que las prácticas sociales transgredieron la norma; en la que los que dominaban los aparatos del Estado incurrieron en la *arbitrariedad*, es decir, hicieron caso omiso de su propia legalidad (Díaz, 1988), ¿no contiene la concepción de múltiples legalidades posibles, donde la *propiedad* es una de las relaciones sociales? Si fue la *norma* la que se adaptó a las prácticas sociales ¿cuál es el límite entre la acumulación de tierra como bien de cambio que posibilita la propiedad y su apropiación legítima como bien de uso?

Mis avances en la reconstrucción del proceso de génesis y desenvolvimiento urbano-rural, procesado por los determinantes de la articulación de distintas fracciones del capital, la acción de los aparatos del Estado y los movimientos de resistencia (Núñez, 1994; 2006; 2010) me permiten argumentar sobre la construcción estatal de la *carencia* y de los procesos caracterizados hegemónicamente como informales/ilegales/irregulares, en los que la *norma* sería ahora la que *transgrede* las prácticas sociales, intentando imponer relaciones sociales que existen de forma exterior a los sujetos (imponiendo su integración a relaciones de propiedad), en desconocimiento de complejas articulaciones de relaciones sociales que nos hablan de cómo los sujetos viven y construyen sus *sensibilidades legales*, en palabras de de Carvalho (1993). Se trata de resituar la mercancía como mediación de relaciones sociales, y no de re-fetichizar la relación del sujeto con ella; se debe redefinir la histórica contradicción entre el derecho real de

propiedad y un derecho social, como la apropiación del habitar, en el contexto actual de nuestras formaciones sociales capitalistas.

En efecto, la reestructuración capitalista operada en la región latinoamericana, y en Argentina en particular, impuesta hace más de tres décadas, determinó la expulsión y la expropiación de las fracciones sociales subordinadas de los distintos ámbitos configuradores de su *territorialidad social*,¹⁵ tanto en lo urbano como en lo rural, alcanzando su punto más devastador a inicios del siglo XXI y generando el crecimiento exponencial de *población sobrante*.¹⁶ Pero esta crisis, como dice Rebón (2007), fue nutriendo la emergencia de identidades de resistencia que protagonizaron acciones de desobediencia a la institucionalidad como una manera de resolver en forma directa sus problemas, en tensión con la normatividad dominante.

En este contexto, gran parte de la investigación académica centró su atención en estos procesos sociales, tendiendo a hacer observables las particularidades de la dinámica socioespacial de estas expresiones del movimiento de lo social; es decir, en las formas y organizaciones socio-territoriales de resistencia al orden hegemónico.

No obstante, se mantuvieron fuera del análisis las prácticas y estrategias en juego en la reconstrucción de la *territorialidad social* de los sujetos en-cubiertos por categorías cosificadas y que, en el marco de las profundas transformaciones en el actual proceso de urbanización, despliegan *formas socio-territoriales de apropiación del habitar*¹⁷ no comprendidas en la perspectiva de lo teóricamente concebido, lo subjetivamente percibido y lo socialmente interpretado, en palabras de De Souza Martins (2008). Por ende,

15 Conceptualizo *territorialidad social* como la imbricación identitaria y epistémico-cultural de los distintos espacios sociales de pertenencia; como ámbitos de producción y reproducción de las condiciones sociales y materiales de existencia; como una argamasa de relaciones sociales, y en cuya construcción operan procesos de apropiación/expropiación de esas condiciones. Para esta conceptualización parto de Marín (1996; 2007) y Lefebvre (1972; 1976).

16 Sobre este tema, ver el dossier de la Revista *Razón y Revolución*, N° 19, 2° semestre 2009, Buenos Aires.

17 Desde la perspectiva que adopto, *apropiación* imbrica *habitar* en el sentido que le da Lefebvre (1971a: 210): “*Habitar (...) es apropiarse de algo (...) Habitar es apropiarse un espacio (...) en contraposición al concepto de hábitat, instaurado como suma de presiones por la racionalidad estatal*”; “*El espacio (...) del habitar: gestos y recorridos, cuerpo y memoria, símbolos y sentidos (...) contradicciones y conflictos entre deseos y necesidades, etc. (...) tiempo cercado en un espacio*” (Lefebvre, 1972: 187).

también confrontan con el orden social que los oprime, y con las categorías que los niegan.

Esta forma silenciosa de lucha, solo *sentida* en el trabajo de campo, se caracteriza por la paradójica transitoriedad permanente, la tras-humancia laboral-residencial pendular agro-ciudad, en palabras de Aprile-Gnisset (2007); la cotidiana migración urbano-rural; la constante migración intra-urbana, donde el habitar adquiere distintas formas y modalidades, cuyas necesidades radicales de sobrevivencia encuentran, en estos desencuentros, la negación de la esencia de la mercancía. Negación que *justifica* en la apropiación de un bien de uso, las inhumanas precariedades del habitar y el sometimiento a formas arcaicas y violentas de trabajo.

Paradójicamente, la resistencia a esta explotación¹⁸ se alimenta de la emergencia de distintas formas de mercantilización de tierra y espacios utilizados para habitar, donde resulta posible maximizar los escasos recursos, y en un espacio social que deviene una *territorialidad* pero extraña, ajena y distante de la sociabilidad urbana, en tensión con su potencial *proceso de expropiación/apropiación* por distintas fracciones del capital, con la consiguiente expropiación y expulsión de sus habitantes.¹⁹

Así, urge desentrañar el carácter social y la heterogeneidad de estas formas socio-territoriales para desmitificar su apariencia, porque en ellas –parafraseando a Marín (2007)– las distintas identidades de la fuerza de trabajo guardan una inserción diferencial con la forma ciudad y la forma campo.

Partiendo de una perspectiva crítica, es necesario avanzar en el conocimiento sobre estas

nuevas formas socio-territoriales de apropiación del habitar, dirigiendo la investigación hacia la imbricación de lo urbano y lo rural, analizando la dialéctica de la apropiación del espacio, indagando los conflictos que, a la vez que estructuran, resultan de la contradicción entre su valor de uso y su mercantilización, en tensión con la normatividad dominante.

Precisamente Henri Lefebvre,²⁰ a comienzos de la década de 1970, en el marco de la crisis del modelo de acumulación fordista y la ruptura epistemológica de los estudios urbanos, observaba que las transformaciones de las ciudades no podían ser más comprendidas a través de las fragmentaciones disciplinares, ni del empleo de los habituales instrumentos analíticos. Para este autor que observa procesos (génesis y transformaciones) se necesita una nueva perspectiva epistemológica y metodológica en relación a la supuesta realidad de sus objetos, es decir, comprender la realidad por los hechos y sus posibilidades, a través de la *transducción*.²¹

Así, la contradicción del espacio se va ahondando entre lo posible y lo real, dando lugar a la producción del *espacio diferencial* en el que está implicado y aplicado el derecho a la ciudad, es decir, la eliminación de todas las alienaciones, *proyecto* que requiere extender la lucha de clases al espacio y no *en el* espacio. Para ello es necesario, en mi opinión, abrir las categorías, trazar la historicidad de los procesos y el entramado de sujetos interdependientes, en términos de Elías, analizando distintos territorios de observación, no solo el *barrial*, en su interrelación, y mantener, como dice Marín (1996), una doble lectura: las acciones y relaciones propias del

18 Proceso que Kowarick (1991: 85-86) conceptualiza como “*el que resulta de una suma de extorsiones, es decir, retirar o dejar de proveer a un grupo, categoría o clase lo que éstos consideran como derechos suyos*”. Para este autor, la explotación del trabajo y la explotación urbana (pauperismo) serían las materias primas que alimentan las acciones.

19 Volveré sobre este tema en acápite siguientes.

20 Basada en Lefebvre, en mi conceptualización la *apropiación* incluye la *producción*. Los tres momentos que para Lefebvre (1976) se imbrican dialécticamente en la producción del espacio son las prácticas espaciales (cómo se genera, se usa y se percibe el espacio, y atañe a la producción y la reproducción); las representaciones del espacio (o espacios concebidos que derivan de saberes técnicos y racionales, vinculados con las instituciones del poder dominante); y los espacios de representación o de resistencias en que los actores se niegan a aceptar el poder hegemónico (espacio dominado que la imaginación busca cambiar y apropiar). Es en el conocimiento de esta producción en el que está implicado el derecho a la ciudad (ver Núñez, 2009a).

21 Ante la urgencia de una transformación de la instrumentalización intelectual, Lefebvre (1972: 45) postula apelar a la *transducción*, que construye y elabora un objeto teórico, un objeto *posible*.

sistema capitalista y aquello constituyente de originalidad, plausible de introducir transformaciones en el orden social vigente.

Génesis y desenvolvimiento de la urbanización²²

“El conflicto entre apropiación y constreñimiento es perpetuo a todos los niveles, y los interesados lo resuelven en otro plano, el de lo imaginario” Henri Lefebvre

Como se dijo, fue en plena edad de oro del régimen oligárquico que la construcción del territorio social de lo que se conoce como Mar del Plata se erigió sobre procesos de violencia, material y simbólica, en tensión por su lugar en la división nacional del trabajo y en el cruce del juego entre la apropiación del espacio y la renta del suelo (Marx, 1965).

Este instrumento de violencia simbólica y material franquea la aparición de distintas formas e identidades con las que se configura y despliega la propiedad en el régimen de dominación, en un momento en que se exagera la contradicción de un proceso excluyente porque, desde su génesis, Mar del Plata apareció como el ámbito posible de resolución, por parte de fracciones sociales desposeídas, de una derrota sufrida en otro territorio de la que huyó migrando; sin embargo, la llegada a la ciudad será solo un momento de tránsito hacia nuevas expulsiones, a través de la migración intra-urbana.

¿Cómo resolver esa contradicción?, ¿cómo defender ese territorio?, ¿cómo ejercer la exclusión de este espacio urbano que se representaba hegemónicamente como objeto privado de una fracción de la oligarquía nacional pero que,

a la vez, era concebido como fuente de renta? Creando la *periferización*,²³ *inventando* barrios en suelos rocosos, bajos, inundables, inexplorados por el capital, para espacializar y ordenar una fuerza social de oposición, extranjerizante, dispersa,²⁴ inmersa en un proceso de confrontación/derrota de sus identidades sociales/expulsión, en términos de Rebón (2004: 8).

Así, el histórico proceso imbricado de normatización del mercado de suelo urbano y transformaciones en el área rural (formas y tipos de tenencia, de propiedad, subdivisiones prediales y *reales*, etc.)²⁵ en la articulación del capital comercial y el capital inmobiliario, significó un instrumento de violencia legítima y simbólica, en tanto dependió de unos pocos terratenientes qué, cómo, cuánto, dónde y para quién lotear, emergiendo muy tempranamente diversas formas de producción y comercialización de suelo urbano para las distintas fracciones sociales (Núñez, 1997). Disciplinamiento, sujeción y violencia naturalizada a partir de la ideología socialmente niveladora de la propiedad privada, y el desenvolvimiento de la urbanización como el ejercicio de ese monopolio, operaron sucesivos desplazamientos de aquella periferia.

Ya hacia 1940, Mar del Plata se encontraba en plena expansión de relaciones capitalistas, caracterizada por la distribución entre beneficios y salarios, convirtiéndose así en una ciudad apropiada para la transferencia y reproducción del excedente en los servicios,²⁶ orientada a la inversión especulativa en tierra y construcción, actividad que, además de constituirse en importante sector de acumulación, atrae fuerza de trabajo. Pero, como dice Harvey (1986: 264), *“la lógica del capital comercial y el urbanismo al que*

22 Ver un exhaustivo desarrollo de este tema en Núñez (2006; 2008).

23 Entiendo por *periferización* un proceso social de invención inmobiliaria y, por lo tanto, *periferia* como una relación social, móvil y cambiante.

24 La realización de esta situación hegemónica, que presupone violencia y coerción, fue posible a partir del imaginario social de Mar del Plata como locus donde vender y reproducir fuerza de trabajo. En efecto, entre 1895 y 1914, la tasa anual de crecimiento de la población extranjera en Mar del Plata fue superior al 72 0/00, mientras que la del país en su conjunto fue del 40 0/00 (Núñez, 2000).

25 Este tema puede verse en Núñez (1994).

26 Ya para 1881, del 100% del total del capital urbano invertido, el 92% correspondía al *comercial* y solo el 8% al *industrial* (Núñez, 1994; 2000).

da origen, debe ser considerada como una fuerza más conservadora que revolucionaria.”

Las transformaciones actuaban como reactivadoras de la economía y del mercado de trabajo, provocando y absorbiendo, en un interjuego, aquella movilidad geográfica y social de la población expulsada del campo; una movilidad de nueva forma y contenido que la de décadas anteriores y un mercado de trabajo que se dinamiza por los servicios, por el mercado interno y la construcción, y se consolida estacional.

Este movimiento de la sociedad de expulsión/atracción y relocalización (tanto geográfico como laboral) fue paralelo a un particular desenvolvimiento de la apropiación fundiaria.

En el espacio rural, la progresiva penetración de relaciones capitalistas, combinada con la valuación fiscal y la legislación, provocaron una reestructuración y movilidad predial, transformando la estructura social agropecuaria, el uso y las formas de tenencia de la tierra.

En el espacio urbano, el proceso se caracterizó por una fuerte concentración y retención de la propiedad hasta, al menos, la entrada en vigencia de la Ley Provincial 8912/79, en un contexto de disciplinamiento social generalizado y aniquilamiento de las fuerzas populares (Núñez, 1994; 2000).²⁷

Inscribo estos procesos dentro de relaciones sociales de apropiación/expropiación de territorialidades sociales, en las que se imbrican, claro está, las trayectorias²⁸ socio-habitacionales y en las que operan mecanismos de violencia, material y simbólica, naturalizada tras el fetichismo de la propiedad privada. Esa suma de extorsiones es la que ha condicionado histórica y violentamente la localización de la población.

Empero, es también aquella *arbitrariedad* de los aparatos de la estatalidad en una *ilegalidad fundante*, haciendo caso omiso de su propia legalidad, la que autoriza a desenhebrar la ficción homogeneizante de *ocupantes gratuitos, usurpadores, ilegales* y toda otra construcción social de

pseudo-identidades que sostienen y reproducen el orden social capitalista. En todo caso, hay distintas maneras de apropiarse de los mismos bienes de uso sociales que, sin tener valor, tienen precio (Marx, 1965). Por las leyes de la acumulación capitalista, esa génesis y desenvolvimiento de la urbanización ha sido determinante para que el 17% de los habitantes más desfavorecidos de la sociedad se apropie legítimamente de lugares no siempre aptos para desenvolver sus condiciones de existencia, que tiene, como contracara, la legalidad propietaria de la acumulación de suelo urbano como bien de cambio.

Pero ¿qué determinantes sociales operan en ese enfrentamiento a la propiedad? ¿Cómo son esas heterogéneas formas socio-territoriales de apropiación del habitar? ¿Cómo se viven las distintas relaciones con la tierra, que implican diversas formas de apropiarse de los mismos bienes de uso? ¿Qué implicaciones tiene para pensar la política urbana, fuera de los obstáculos epistemológicos que impone la estrechez de la *regularización y/o prevención de la ilegalidad?* (Clichevsky, 2009).

En otros términos, ¿qué relaciones sociales se ocultan, se construyen y destruyen, detrás de la materialidad de los objetos?

Formas socio-territoriales de apropiación del habitar

“El problema urbano es un problema revolucionario, que pone en cuestión las estructuras de la sociedad actual” Henri Lefebvre

Las miserias de la urbanización

En Argentina, la reestructuración capitalista de principios de la década de 1970 se produjo con la transferencia de ingresos de los sectores subordinados hacia los propietarios del gran capital. Es la fase final de la Revolución Argentina y el tránsito al “tiempo político” en el que se

27 Entre 1959 y 1981 se registraron 28 grandes propietarios con un promedio de 26 has cada uno, permaneciendo casi el 70% de las tierras baldías y sin lotear, proceso que se revirtió a partir de la entrada en vigencia de dicha ley (Núñez, 1994).

28 Conceptualizo *trayectoria* como la interrelación de las distintas dimensiones conductuales de las estrategias de reproducción, en distintos momentos del ciclo vital de los hogares (Núñez, 2000:19).

firma el acuerdo político²⁹ que intenta desplazar la estructura de poder de las fracciones de la burguesía agraria, financiera y de las empresas transnacionales, pero las que preparan una nueva fase de ejercicio del poder, con nuevos instrumentos de dominación. A la vez, comienza a tornarse visible la reestructuración social, con la expropiación y expulsión de los obreros industriales a los servicios, modificando la correlación de fuerzas.³⁰

El cerco que se tiende al interior del país con la represión, la aguda situación económica y la tensión social prefiguran las condiciones del golpe cívico-militar de 1976, en lo que será una adecuación de nuestros países a la nueva división internacional del trabajo –determinada por el capital transnacional, la burguesía agraria y el capital financiero– vehiculizada por los militares. La política urbana del *proceso*, en Argentina, fue uno de los instrumentos de la construcción del nuevo orden social genocida a través de, por un lado, la Ley Provincial 8912³¹ y, por otro, de un vasto programa de obra pública (Núñez, 2006) sustentado en la *erradicación* y aislamiento espacial de los habitantes de las denominadas *villas* y *asentamientos* (Castagno, 2008).

En la década de 1990, la sociedad se inscribe en el movimiento que transita el capitalismo en Argentina: centralización de la propiedad y riqueza en menos manos, pauperización y proletarización, con crecimiento de una miseria consolidada (Íñigo Carrera y Podestá, 1997). En particular, en Mar del Plata, el incremento registrado de la pequeña burguesía pobre se alimentó de una progresiva descomposición

de las relaciones formalmente salariales, en un contexto en el que más de las tres cuartas partes de la población económicamente activa (76%) está inserta en actividades de circulación, y la población ocupada en el sector público pasó del 16 al 21%. A lo largo de estos años, el sector terciario aportó aproximadamente el 70%, en promedio, al PBG de Mar del Plata y, dentro de él, las actividades inmobiliarias y financieras, más del 40%; lo que muestra la profundización del rentismo y parasitismo en la ciudad (Núñez, 2004).³²

En esta etapa, los determinantes del capital provocaron la extensión y profundización de la pobreza ya no solo como una consecuencia, sino como una necesidad de la reproducción social del modo de producción de los capitalistas (Marín, 2003: 120). Un empobrecimiento material y moral, es decir, un proceso político, económico y teórico, encarnado en la hegemonía político-ideológica del capital financiero y el pensamiento único, junto a las acciones del capital “incorporador”, que se entrecruzan en la expropiación de condiciones de vida y de existencia, y que se condensan en lo que denominé *miserias de la urbanización*.

Veamos entonces, el movimiento de la sociedad expresado en la contradicción del espacio; cómo se conjugan aquéllas en la materialización del espacio barrial.

En este acápite, presento algunas de las formas socio-territoriales de apropiación del habitar que resultan de esos procesos de expropiación y expulsión, para ello, me remito a un análisis comparativo, muy preliminar, de dos estudios de caso.

29 Es lo que se conoció como *Coincidencias programáticas del plenario de organizaciones sociales y partidos políticos*, de diciembre de 1972, entre cuyos objetivos estaban la transformación del Estado, la justicia social y el cambio del modelo económico vigente. Un estudio del impacto de estas transformaciones en Mar del Plata puede consultarse en Núñez, 2000; 2006.

30 Para un análisis de la tensión que atraviesa el período desde el “cordobazo”, en 1969, hasta las elecciones de 1973 en Argentina (ver Marín, 2003).

31 Los antecedentes de esta ley son la 8684/76 y la 8809/77 de suspensión de loteos. La Ley 8912/79 profundizó las dificultades en el acceso al suelo urbano de los sectores más desposeídos, debido al efecto de revalorización de las zonas abastecidas.

32 Siguiendo a Íñigo Carrera y Podestá (1997), hay que destacar las dos expresiones violentas que fueron provocadas por los saqueos de la oligarquía financiera: 1) la hiperinflación de 1989-1990 y 2) el hiper-desempleo acusado entre 1993 y 1995; pero ambas unificadas y controladas bajo diversos mecanismos de chantaje (miedo a la inflación y al desempleo) y logrando la absoluta subordinación de los cuadros políticos al capital financiero.

Territorialidades sociales

Para reafirmar socialmente su existencia, distintas fracciones de terratenientes aunadas en el Jockey Club y la Sociedad Rural (Núñez, 1997) proyectaron en 1972 un loteo como ciudad-jardín en tierra rural propiedad de Martínez de Hoz, con cuya venta se financiaría la construcción de un hipódromo contiguo. Se reservaron 75 has para la pista y 2.500 parcelas de 10 x 30 m para los barrios Herradura, San Roque y San Jorge (mapa 1).³³ El 9 de octubre de ese año, el Intendente decretó “aprobar los planos (...) correspondientes a la parcela 400, rural (...) revistiendo condición de caso excluido del Plan Regulador...”.³⁴

Mapa 1
Representación del espacio (mayo de 2009)



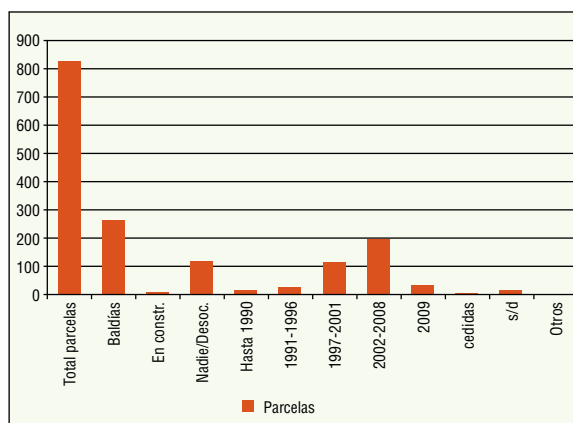
Fuente: Google Earth.

En 1974 comenzó la venta, se entregó el 10% y el resto en 50 cuotas mensuales, con lo que se cubrió el costo de la infraestructura y de la pista de carreras. Sin embargo, hacia 1975 solo se había concretado el 5% de lo proyectado y la empresa que había ganado la licitación cobró su deuda con 80 lotes dispersos en los tres barrios.

En 1980, estando en vigencia la Ley 8912, otro terrateniente vinculado al Gobierno de la Provincia, que estaba bajo el mando del Ejército, consiguió aprobar la continuidad de las

ventas sin infraestructura básica, pero el Jockey Club entró en quiebra y se suspendió la venta, por lo que muy pocas familias lograron “boletos” y “escrituras” (documentación legal) anteriores a la quiebra. No obstante, comenzó la apropiación progresiva del barrio, alcanzando el mayor porcentaje entre los años 2002-2008 (gráfico 1). Hoy, lo habitan aproximadamente 500 familias, entre permanentes, transitorias y ocasionales el espacio que ha quedado *entramado* en la interfase urbano-rural.

Gráfico 1
Condición y año de ocupación de las parcelas



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, el 45.2% de las familias se considera *propietaria*; el 32.6% *ocupante*; el 3.8% *comparte*; y al 15.7% le fue *cedido*; es decir, casi 20% sería *ocupante de derecho*. ¿Qué instrumentos median para conceptualizar esta relación?, en los gráficos 2 y 3 se puede observar que quienes personifican la *propiedad* han pagado (con dinero y/o con otros bienes como autos, motos, carros, animales, etc.), pero solo el 62% conserva algún *papel*; y más del 90% de los *ocupantes* no tiene ninguna documentación, aun habiendo entregado dinero. La dinámica de comercialización no es ajena a otros casos de ciudades latinoamericanas, como *vecinos* que alambran con el derecho de “quien llegó

33 Solo me referiré a La Herradura por ser el ámbito en que concluí el relevamiento. De las 52 manzanas que configuran el barrio, se relevaron 43 (82.7%), un total de 825 lotes (89.2%) y las condiciones socio-habitacionales de 1.657 personas, 414 familias, 391 viviendas, entre julio y noviembre de 2009 (trabajo de campo que contó con la colaboración de estudiantes de la carrera de Sociología en su primera fase).

34 Boletín Municipal N° 890, octubre 1972.

primero”; “inmobiliarias” creadas y cerradas; cuidadores; venta de espacios del habitar que ya no cumplen su valor de uso; lotes cedidos o vendidos por la sociedad de fomento, la Iglesia, la propia municipalidad, etc. (mapa 2).

Gráfico 2
Relación con la tierra, según instrumento de mediación

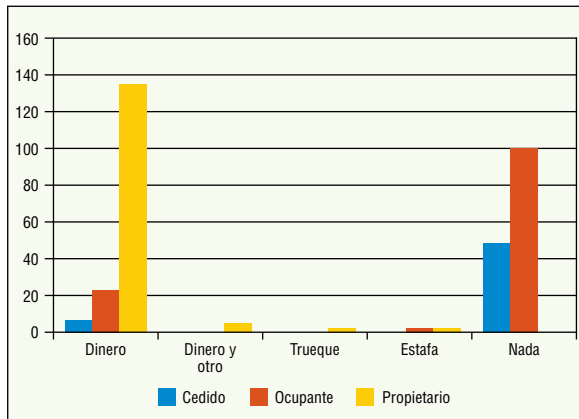
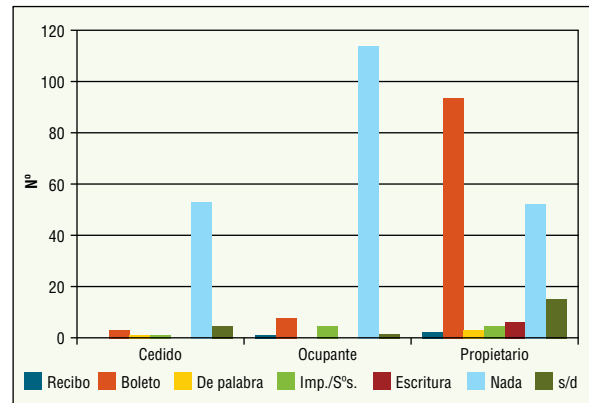
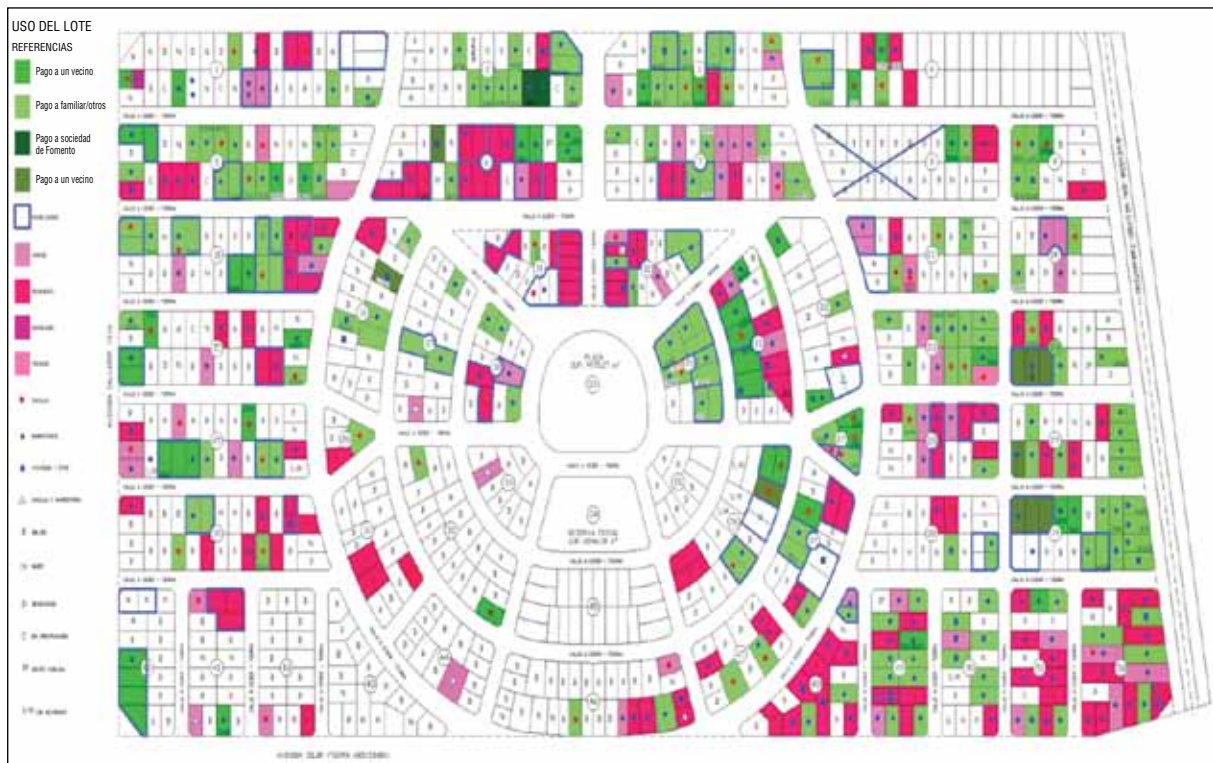


Gráfico 3
Instrumentos de negociación, según relación con la tierra



El 14.6% de los *propietarios* posee entre 2 y 6 lotes; el 12% de los *ocupantes* entre 2 y 3, y el 9.4% de los *cedidos* tiene de 2 a 4, en general como *reserva* para familiares, amigos o allegados, o bien para comercializarlos, mientras el 33% de las familias viven en hacinamiento personal y el 6.3% en hacinamiento familiar.

Mapa 2
Formas de apropiación del suelo



Fuente: Encuestas propias.

Si bien el 69.2% de los jefes no ha nacido en Mar del Plata, sí lo ha hecho el 58% de la población en su conjunto, y su lugar de residencia inmediatamente anterior ha sido, mayoritariamente, la zona rural y los barrios contiguos (mapa 3). Hay aquí distintas dinámicas a tener en cuenta y refieren, por un lado, a La Herradura como un espacio de representación propicio para la *buida* de la fuerza de trabajo (ob)ligada a las quintas bajo formas de esclavitud y explotación a cambio de una vivienda; pero, a la vez, posibilita la cotidiana migración urbano-rural de los obreros rurales “estacionales” que, por un lado, dejan cuidadores en sus viviendas, o bien justifican el 12% de las parcelas con viviendas desocupadas (gráfico 1, mapa 4), u ocupan espacios próximos al transporte público o sobre la ruta por donde los busca el patrón. Asimismo, para la pequeña burguesía acomodada la apropiación de este espacio representa un negocio.

Estas constantes migraciones intra-urbanas y urbano-rural que ligan las trayectorias habitacionales, sociales y laborales, en pos de la apropiación de un espacio donde habitar, pueden ser mejor comprendidas observando el gráfico 4, en el que se muestra la distribución relativa de la población económicamente activa en las capas de los grupos sociales fundamentales (Íñigo Carrera y Podestá, 1997) y donde se visibiliza su participación como superpoblación relativa, en sus formas latente, estancada, semi-proletariado urbano, EIR,³⁵ en términos de Marx (1965), con solo 18%, aproximadamente, inserta en relaciones salariales formales (más adelante se verán las fracciones en que se dividen).

Mapa 3
Expulsión y desplazamiento del habitar, Barrio La Herradura, 1980-2009

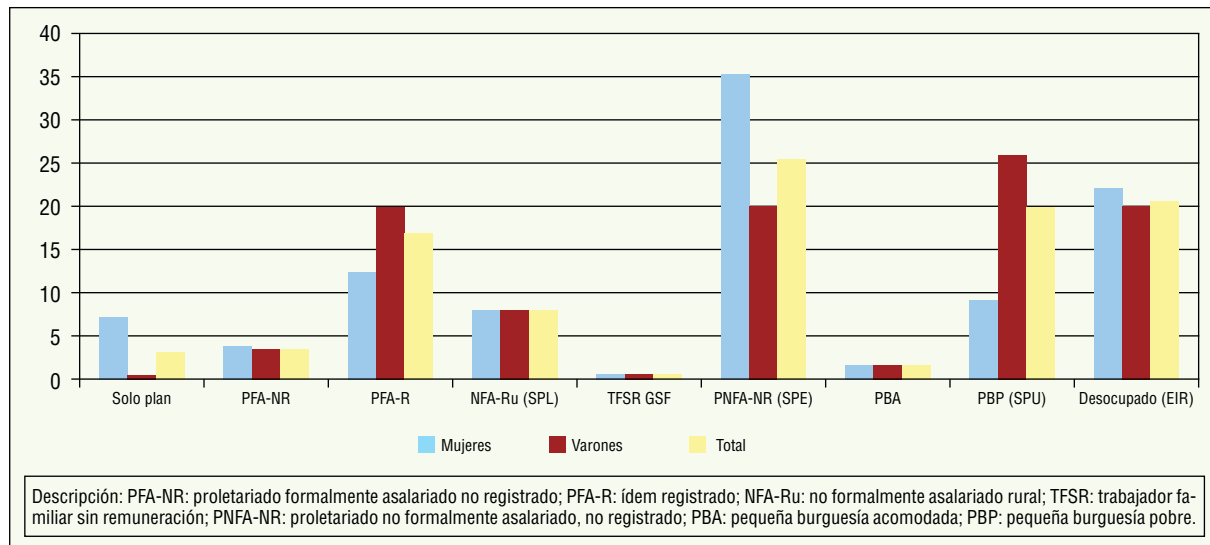


Mapa 4
Desplazamientos laborales



35 Superpoblación relativa: desocupados (EIR) y sub-ocupados; superpoblación latente: expulsión constante rural/urbana; superpoblación estancada: vendedores ambulantes, cartoneros, trabajadores a domicilio, ocupaciones irregulares; semi-proletariado urbano: pequeños artesanos, albañiles temporales, changarines, lavanderas; y el pauperismo: becas, comedores, planes sociales.

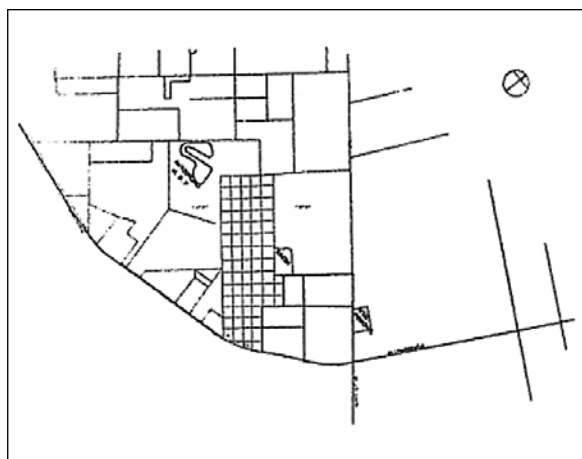
Gráfico 4
Distribución (%) PA, según GSF, La Herradura, 2009



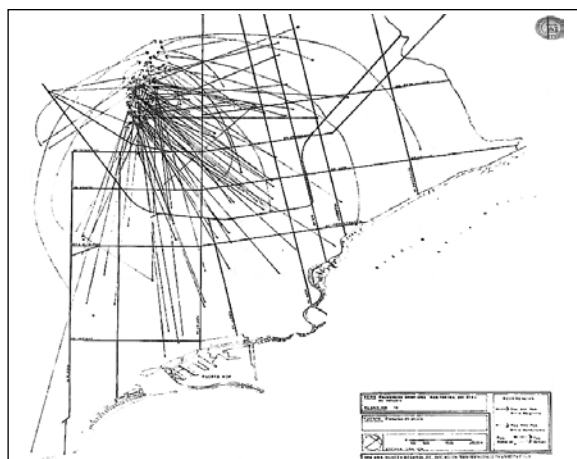
Entretanto, a mediados de la década de 1980, comienza la subdivisión de 28 parcelas de 5 has. cada una, en tierra rural inexplorada por su baja renta diferencial, cuyo único uso permitido era el rural intensivo y extensivo, pero próximas a otro medio de consumo colectivo: el Autódromo (mapa 5), que junto al propietario, promotor y financista, lo publicita y vende como un “*Regalo de temporada, tipo country, para quien quiera instalar su casilla*

rodante para ver las carreras”.³⁶ Hacia 1988, ya vivían allí 800 familias que, lejos de ver las carreras, desplazaron su habitar (mapa 6) a un espacio que, por las dimensiones de las parcelas, les permitía albergar sus nuevos *instrumentos de trabajo* (carros, caballos, herramientas) al haber sido expropiados y expulsados de las relaciones salariales, es decir, también fracciones de proletariado, semi-proletariado urbano, superpoblación relativa.³⁷

Mapa 5
Representación del espacio, Barrio Autódromo, 1988



Mapa 6
Expulsión y desplazamiento del habitar, Barrio Autódromo, 1988



36 Entrevista personal a JM, en su inmobiliaria.

37 Para un análisis exhaustivo de la génesis y desenvolvimiento del Barrio Autódromo, ver Núñez, 2000; 2002.

En los cuadros 1 y 2 puede observarse la distribución de la población según su lugar de nacimiento y su relación con el jefe del hogar, en ambos barrios, recordando que los relevamientos se distancian 20 años. Hoy, habría más núcleos conyugales pero menos fuerza de trabajo secundaria originada en Mar del Plata que protagonizan estos desplazamientos, a la vez que

hay mayor proporción de jefes provenientes de otras provincias, diferentes a la de Buenos Aires, y más fuerza de trabajo secundaria nacida en países limítrofes, en términos relativos. No obstante, todos se mantienen bajo la supremacía de la explotación de la alianza entre el capital comercial y el capital “incorporador”, como a comienzos del siglo XX (gráfico 5).

Cuadro 1
PHP: distribución (%) según lugar de nacimiento, Barrio La Herradura, 2009

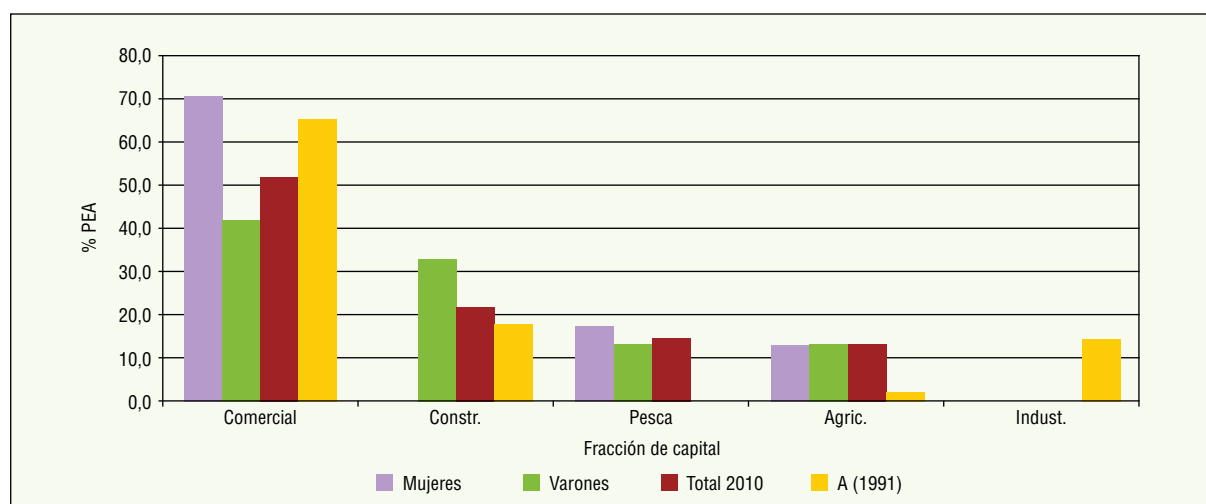
Relación con el jefe	Lugar de nacimiento				Total
	MDP	Otra ciudad Pcia. Bs. As.	Otra provincia	Otro país	
Total	58,0	12,7	23,5	5,8	100,0
Jefes	30,8	17,8	41,2	10,2	100,0
Cónyuges	35,6	16,6	33,6	14,2	100,0
Hijos	77,2	8,9	12,8	1,1	100,0
F.T.S.	42,2	17,7	28,9	11,2	100,0

Cuadro 2
PHP: distribución (%) según lugar de nacimiento, Barrio Autódromo, 1991

Relación con el jefe	Lugar de nacimiento				Total
	MDP	Otra ciudad Pcia. Bs. As.	Otra provincia	Otro país	
Total	53,8	16,7	23,0	6,5	100,0
Jefes	21,9	21,9	45,2	11,0	100,0
Cónyuges	18,4	26,5	44,8	10,3	100,0
Hijos	80,2	10,5	5,4	3,9	100,0

Fuente: Encuestas propias.

Gráfico 5
Distribución PEA (%), según fracción del capital, barrios La Herradura y Autódromo



Fuente: Encuestas propias.

Inestabilidades y movimientos en pos de resolver la expulsión de sus territorios sociales, a que se ven sometidas las fracciones sociales más desfavorecidas, en contraste con la parálisis *conceptual* que emana como determinante del proceso de *gestión* de la ciudad, o del *marketing* urbano. Formas socio-territoriales de apropiación del habitar, no contempladas por los rígidos esquemas institucionales.

Históricamente, los sucesivos gobiernos esgrimieron la *ilegalidad* de este loteo para no proveerlo de los servicios básicos de infraestructura pero, a la vez, se declararon nulas todas las acciones legales contra el loteador, ya que el Art. 64 del capítulo 5 de la Ley 8912 le permitió manipular la normativa y vender en *condominio*, figura legal muy común en lo rural, pero nueva en lo ¿urbano? en base a la cual entregó los boletos de compra-venta.

Sin embargo, los habitantes no lo sabían y creían ser propietarios. En efecto, solo el 14.7% decía ser *ocupante* y, de ellos, el 10% *de derecho*, en tanto el lote les había sido *cedido*. Y esto verifica que el concepto de propiedad puede ser prescindible. La particularidad del *condominio*³⁸ es una figura jurídica que obstaculiza (bloquea el circuito D-M-D) la libre circulación de la tierra como mercancía si no existe consenso entre los condóminos. Es decir, la tierra adquirida solo tiene valor de uso. Por un lado, se ha utilizado creativamente la ley hacia nuevas formas de regulación del espacio privado pero, a la vez, no hubo acciones judiciales contra el loteador.³⁹ Pero el gobierno no puede superar su propia contradicción en tanto denomina a

los habitantes como *ilegales*, al no poder *demonstrar* la propiedad.

Pero la *propiedad*, aunque aquí es simbólica, es fragmentación y ruptura. La redistribución no solo es espacial, sino clasificatoria. Con la *propiedad* aparece una astucia de distinción al interior de un grupo social que comparte la explotación en las relaciones de producción y circulación, que destruye relaciones sociales de solidaridad largamente construidas y esgrime ahora relaciones de poder, de dominación-dependencia, en el espacio privado: “...yo soy el dueño del terreno, ellos ocupan el fondo...” o “...quiero volver a la villa. Acá no hay solidaridad; cada uno para cada uno...”⁴⁰ tornando evidente la contradicción del espacio.

Son los intersticios de esta ruptura, de esta fragmentación social, los que propician el enfrentamiento y la cooptación de fracciones sociales por la burguesía y el capital financiero, cuyas personificaciones instrumentadas para su reproducción saben cómo imponer el *orden* social. Su orden basado, precisamente, en esa fragmentación.

Paradójicamente, aun estando en litigio su regularización como *barrio*, se institucionaliza en 1992 su sociedad de fomento, para ordenar y disciplinar las *demandas*. Por supuesto que, de regularizarlo,⁴¹ el gobierno estaría reconociendo la *legitimación* de la *ilegalidad*, incurriendo en la *arbitrariedad*, es decir, haciendo caso omiso de su propia legalidad. Pero ¿no fue esa, acaso, la génesis de la ciudad? Sucede que la burocracia, dice Bourdieu (1999), tiene mala memoria y los responsables de algunas decisiones caen absolutamente en el olvido.

38 El Art. 2673 del Código Civil define el *condominio* como “*el derecho real de propiedad que pertenece a varias personas, por una parte indivisa sobre una cosa mueble o inmueble*”. También el Art. 2680 especifica que “*ningún condómino puede, sin el consentimiento de todos, ejercer sobre la cosa común ni sobre la menor parte de ella, actos materiales o jurídicos que importen el derecho de propiedad...*”.

39 El loteador tenía vínculos con un funcionario de la Dirección de Ordenamiento Urbano de la Provincia de Buenos Aires, quien le solicita *ceder* varios lotes para el Programa Pro-Tierra a cambio de anular las acciones judiciales. Para el gobierno local, estos loteos serían una *solución* a su incapacidad frente al *problema*. Ver Azuela (1999).

40 Encuestas propias, en Núñez (2000).

41 No obstante, el 10/05/2007, en la 4ª reunión del HCD, se sancionaba la *Comunicación* de este Cuerpo, solicitando al Ejecutivo se dirija a ambas Cámaras de la Legislatura Provincial con el objeto de estudiar la posibilidad de efectuar las modificaciones normativas pertinentes, a fin de lograr la regularización dominial de los residentes del Barrio Autódromo.

Aperturas para el cierre

“La superación de la propiedad privada es la emancipación plena de todos los sentidos y cualidades humanas” Karl Marx

En relación al marco empírico de estas observaciones, los sujetos que protagonizan social y espacialmente estos procesos, en uno y otro caso, se contraponen a la propiedad privada como institución, es decir, prima la *apropiación* de un bien de uso cuya contradicción es que sin tener valor, tiene precio (Marx, 1965). Asimismo, comparten su inserción social en las fracciones y capas más desposeídas, a quienes progresiva y sucesivamente se les ha expropiado de sus condiciones materiales y sociales de vida.

Empero, aquella contradicción desplaza el límite entre la legalidad y la legitimidad. Cuando el suelo solo tiene valor de uso, puede prescindirse del concepto de propiedad, o bien reconocer que tiene múltiples definiciones y significados, es decir, ninguno. En todo caso, las prácticas espaciales de *apropiación*, *desobedientes* y de resistencia, le incorporan otro sentido que exalta el uso del espacio y no la exclusión. Hay una apropiación legítima, sin necesidad de *ser* propietario; basta *sentirse o creerse*. Porque la propiedad es, quizás, la mejor constatación de las discrepancias entre el derecho vigente y formalmente válido, y el derecho real y sustantivamente vivido por algunas fracciones sociales.

Se trata de repensar otras formas alternativas que refieren a otros derechos como el usufructo, la transformación, el uso, la habitación y otros, que contemplen las actuales y heterogéneas formas socio-territoriales de apropiación del habitar. Para Marx, la persecución de la igualdad (el derecho a un habitar digno) no puede hacerse sino introduciendo desigualdades en el tratamiento jurídico, favorables a los que ocupan las posiciones sociales más desfavorecidas (Cárcova, 1993).

Este es un desafío pero también es un punto de partida que sugiere dos caminos: continuar encerrados en los límites epistemológicos que reproducen la construcción de heteronomía, la desigualdad y las identidades homogeneizantes; o promover un nuevo pensamiento

creativo tendiente a la transformación de este orden social de creciente inhumanidad, a partir de *abrir* posibilidades propensas a la apropiación efectiva de los más desposeídos de sus condiciones de existencia. Pensar la apropiación de espacios diferenciales como *objeto posible* y políticas urbanas concomitantes, enraizadas en las prácticas sociales imperantes, que confrontan con el orden social y con las categorías que las niegan.

Bibliografía

- Aprile-Gnisset, Jacques (2007). “Del desplazamiento rural forzoso al emplazamiento urbano obligado”, ponencia presentada al Seminario Internacional “Procesos urbanos informales”. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá: Facultad de Artes, Escuela de Arquitectura y Urbanismo.
- Azueta, Antonio (1999). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México: El Colegio de México.
- Bourdieu, Pierre (dir.) (1999). *La miseria del mundo*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cárcova, Carlos (1993). *Teorías jurídicas alternativas. Escritos sobre derecho y política*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Castagno, Nicolás (2008). “Sobre el proceso de erradicación de poblaciones de 1977. Configuración política de la trama urbana”, ponencia presentada al Pre-ALAS, Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Clichevsky, Nora (2009). “Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano”, en: Revista *Bitácora Urbano/Territorial*, n° 14 (1), pp. 63-88, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- de Carvalho, Eduardo (1993). “Pasárgada revisitada: el derecho y los estudios urbanos”, en: *Cuadernos IIPUR*, año VII, n° 1, Brasil: Universidade Federal de Rio de Janeiro.
- Díaz, E. (1988). *Sociología y filosofía del derecho*, Madrid: Taurus.
- De Souza Martins, José (2008). *A sociabilidade do homem simple*, San Pablo: Contexto.

- Harvey, David (1986). *Urbanismo y desigualdad social*, México: Siglo XXI.
- Íñigo Carrera, Nicolás; Podestá, Jorge (1997). “Las nuevas condiciones en la disposición de fuerzas objetivas. La situación del proletariado”, documento de trabajo n° 5, Buenos Aires: PIMSA.
- Kowarick, Lucio (1991). “Ciudad & ciudadanía. Análisis de metrópolis del subdesarrollo industrializado”, en: *Nueva Sociedad*, n° 114, Venezuela.
- Lefebvre, Henri (1976). *Espacio y política. El derecho a la ciudad I*, Barcelona: Península
- (1972). *La revolución urbana*, Madrid: Alianza.
- (1971). *El materialismo dialéctico*, Buenos Aires: La Pléyade.
- (1971a). *De lo rural a lo urbano*, Barcelona: Península.
- Lourau, Rene (1980). *El Estado y el inconsciente. Ensayo de sociología política*, Barcelona: Kairos.
- Marín, Juan Carlos (2007). *El ocaso de una ilusión. Chile, 1967/1973*, Buenos Aires: Colectivo - Ediciones/PICASO INEDH.
- (2003). *Los hechos armados. Argentina, 1973-1976*, Buenos Aires: La Rosa Blindada, 2da. edición.
- (1996). *Conversaciones sobre el poder (Una experiencia colectiva)*, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.
- Marx, Karl (1965). *El Capital*, Buenos Aires: Cartago.
- Mulera, Edna (2008). *Sacralización y desencantamiento. Las formas primarias del conocimiento del orden social*, Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Núñez, Ana (2009). “Abrir la política urbana. Ni empresarios, ni burócratas, ni vecinos: estatalidad profunda y estatalidad extensa”, en: *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, vol. X, n° 30, mayo-agosto, pp. 297-347, México: El Colegio Mexiquense.
- (2009a). “De la alienación al derecho a la ciudad. Una lectura (posible) sobre Henri Lefebvre”, en: *Revista Theomai. Estudios sobre sociedad y desarrollo*, n° 20, Buenos Aires, pp. 34-48.
- (2008). “Hay una cosa que se llama Mar del Plata, donde vive Martín. Sobre la génesis urbana y las fracciones sociales”, en: *Nómadas*, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas (UCM), n° 17, enero-junio (1), pp. 241-256, España: Universidad Complutense de Madrid, en: <http://www.ucm.es/info/nomadas>
- (2007). “Política urbana y proceso de estatalidad”, en: *Confluencias*, Revista Interdisciplinar de Sociología e Direito, n° 9, Brasil: Universidade Federal Fluminense.
- (2006). “Lo que el agua (no) se llevó. Política urbana, estado del poder, violencia e identidades sociales. Mar del Plata, entre siglos” (tesis doctoral en ciencias sociales, FLACSO), en: www.flacso.org.ar/publicaciones/Tesis_Ana_Nunez.pdf
- (2004). “¿Como el Ave Fénix? Sobre la relación entre políticas urbanas y necesidades sociales en Mar del Plata”, en: Cuenya, Beatriz; Fidel, Carlos; Herzer, Hilda (coords.). *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- (2002). “Apropiación y división social del espacio”, en: *Scripta Nova*, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, n° 116, España: Universidad de Barcelona.
- (2000). *Morfología social. Mar del Plata, 1874-1990*, Tandil, Grafikart.
- (1997). “¿Cada cual atiende su juego?”, en: Cycopardo, F. (ed). *Mar del Plata: Ciudad e historia. Apuestas entre dos horizontes*, Argentina: Alianza.
- (1994). “Apropiación y organización social del espacio en una ciudad media argentina. El caso de Mar del Plata”, en: *Revista Interamericana de Planificación*, n° 107-108, vol. XXVII, Ecuador: Sociedad Interamericana de Planificación.
- Oslender, Ulrich (2002). “Espacio, lugar y movimientos sociales: hacia una espacialidad de resistencia”, en: *Scripta Nova*, revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, vol. VI, n° 115, España: Universidad de Barcelona.
- Piaget, Jean; García, Rolando (1984). *Psicogénesis e historia de la ciencia*, México: Siglo XXI.

- Rebón, Julián (2007). "Formas de lucha y construcción de ciudadanía: la acción directa en la Argentina reciente", en coautoría con Antón, Gustavo, en: Ocampo Banda, L.; Chávez Ramírez, A. *Voces y letras insumisas: Reflexión sobre los movimientos populares en Latinoamérica*, Argentina: Aleph/Insumisos.
- (2004). "Las formas de la conflictividad en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Una aproximación desde un estudio de caso", en: *Documentos de Jóvenes Investigadores*, n° 6, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
- Rincón Patiño, Análida (2006). "Racionalidades normativas y apropiación del territorio urbano: entre el territorio de la ley y la territorialidad de legalidades", en: *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, vol. V, n° 20, México: El Colegio Mexiquense.
- Roze, Jorge *et al.* (1999). *Trabajo, moral y disciplina en los chicos de la calle*, Buenos Aires: Espacio.
- Roze, Jorge (2003). *Inundaciones recurrentes. Ríos que crecen, identidades que emergen*, Argentina: Al Margen.
- Varela, Paula (2009). "Territorios de sujetos peligrosos", en: *Lucha de clases. Revista marxista de Teoría y Política*, n° 9, pp. 111-129, Buenos Aires: IPS.
- Zemelman, Hugo (1987). "La totalidad como perspectiva de descubrimiento", en: *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 49, n° 1, pp. 53-86, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Zibecchi, Raúl (2003). "Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos", en: *Observatorio Social de América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.

De luchas y leyes: la experiencia de la Mesa por la Urbanización y Radicación de la Villa 31-31 bis y su relación con el Estado

*Pablo Vitale*¹ (Argentina)

*Julia Ramos*² (Argentina)

Resumen

En Buenos Aires, la Villa 31-31bis es un caso paradigmático de conflictos por el espacio urbano. La erradicación y el desplazamiento de su población fue (y es) el objetivo de diferentes gestiones del gobierno porteño. En paralelo, esta villa vio duplicar su población en el último período intercensal. Frente a esta situación, los pobladores vienen desarrollando distintas instancias de organización para avanzar hacia soluciones a su problemática. Buena parte de sus actividades tienen como interlocutor fundamental al Estado local y nacional, en sus distintas expresiones institucionales, intensificándose en forma relativamente reciente el rol del Poder Judicial. Esas interrelaciones entre poderes estatales y movimientos territoriales son el tema de este trabajo, en el que se reconstruye la trayectoria de la *Mesa por la urbanización y radicación de la Villa 31 -31bis* problematizando las complejidades de la relación entre una

organización de base territorial y el Estado, en particular, a través de procesos de judicialización y juridificación.

Introducción

El proceso de reforma del Estado, las transformaciones ocurridas en el mercado de trabajo y la creciente regresividad de la distribución de la riqueza produjeron profundas modificaciones en las formas mediante las cuales los sectores de menores ingresos acceden al hábitat en la ciudad de Buenos Aires. Si bien es posible asociar estas tendencias directamente con algunos procesos ocurridos a inicios de los años noventa, resulta fundamental advertir que su origen se remonta a mediados de la década del 70, con el inicio de la última dictadura militar y el comienzo de lo que podríamos llamar el proceso de *neoliberalización* de la sociedad argentina, cuya evolución atraviesa los años 80. El proceso histórico de las últimas

1 Licenciado en ciencia política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, UBA. Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales. Estudiante de doctorado en Ciencias Sociales. Becario de investigación del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. pablovitaleba@hotmail.com

2 Licenciada en sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, UBA. Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC-UBA. juliamariamos@gmail.com

3 Informe publicado por el Programa de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Urbanos (ONU-Hábitat), “El estado de las ciudades en el mundo 2006/2007”.

tres décadas consolidó una sistemática producción y reproducción de pobreza y desigualdad, que se manifestó con particular virulencia en impactos negativos sobre las condiciones materiales de vida de los sectores populares.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) comparte la tendencia latinoamericana del acelerado proceso de urbanización de la pobreza³ registrando altos niveles de informalidad y exclusión social (Villareal, 1996). Se ha convertido paulatinamente en un territorio caracterizado por la segregación socio-espacial (Cravino, 2008) y por la polarización referida a la brecha existente entre sectores de mayores ingresos y de menores ingresos (Pucciarelli, 1998), mostrando contrastes marcados por límites físicos y simbólicos (Marcuse, 1995) que se agudizan al alejarse del centro de la ciudad y por una importante desigualdad relacionada con el acceso al conjunto de bienes y servicios para la reproducción de la vida que ofrece el espacio urbano. Estas características se traducen en posibilidades diferenciadas y socioeconómicamente estratificadas de acceder a cuestiones fundamentales como la salud, la educación, el trabajo, la calidad medioambiental y la vivienda, entendida en un sentido amplio.

Las villas,⁴ en este contexto, albergan a una creciente porción de la población de menores ingresos que encuentra en las mismas una respuesta a su necesidad de vivienda.⁵ A pesar de ser estigmatizadas y de la frecuente referencia mediática hacia las mismas en términos despectivos y peyorativos, estos territorios son, para la mayor parte de sus habitantes, la posibilidad de permanecer en la ciudad y de acceder a sus oportunidades laborales, servicios e infraestructura. Por esta razón, a lo largo de su

historia, las villas de la ciudad fueron formándose, creciendo o siendo objeto de intentos de erradicación, conforme a las políticas habitacionales vigentes y a los vaivenes de los sucesivos regímenes político-económicos. En todos los casos, sin embargo, mantuvo su función de albergue de población trabajadora sin posibilidad de responder a su necesidad de vivienda y –agreguemos– de “ciudad” por otras vías.

En este sentido, el caso de la Villa 31 resulta paradigmático. Formada en los años 30, fue la primera villa de la ciudad y fue receptora, desde entonces, de las diferentes migraciones que llegaron a Buenos Aires en las sucesivas etapas en las que se puede clasificar la historia nacional. También, casi desde sus orígenes, el destino de la villa y sus pobladores es objeto de controversias y disputas, dada la centralidad de su ubicación, cercana a barrios de altos ingresos, a infraestructuras de comunicación y transporte, y al centro financiero de la ciudad. Es por esto que la trayectoria de resistencias de vecinos y organizaciones barriales siempre estuvo marcada por la constantemente renovada amenaza de desalojo, alternada con promesas –incumplidas– de regularización e integración urbana.

En términos generales, tal como señalamos en un trabajo anterior (Vitale, 2009a), los planes estatales hacia las villas fueron mutando; pasando por la tolerancia hacia estas formas de vivienda popular, por la generación de “sucedáneos” habitacionales que terminaron reproduciendo buena parte de esas condiciones de vida que pretendían subsanar (es el caso de los “núcleos habitacionales transitorios” NHT), o por el abierto hostigamiento mediante diversos programas de relocalización o expulsión del entorno urbano de

4 El concepto de *villa miseria* fue popularizado a fines de los años cincuenta por Verbitsky (1966); otras definiciones se pueden encontrar, entre otros, en Cravino (2001; 2006) y Clichevsky (2003).

5 Siguiendo a Cravino (2000) las villas se pueden definir como ocupaciones irregulares de tierra urbana vacante que: a) producen tramas urbanas muy irregulares; b) responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo a diferencia de otras ocupaciones que son efectuadas planificadamente y en una sola vez; c) tienen viviendas construidas con materiales de desecho (aunque con el tiempo algunos habitantes puedan construir sus casas de material); d) poseen una alta densidad poblacional; e) generalmente cuentan con buena localización, en relación a los centros de producción y consumo; f) los pobladores las consideraban en sus orígenes un hábitat transitorio hacia un *posible* y anhelado ascenso social; g) están habitadas por pobladores que son trabajadores poco calificados o informales y cuya inserción laboral responde a la etapa de industrialización sustitutiva de Argentina; h) están habitadas por personas portadoras de adscripciones estigmatizantes por parte de la sociedad de su entorno; i) están habitadas por personas que corresponden a sectores de bajos recursos, con incapacidad económica de acceder a una vivienda a través del mercado.

pobladores de villas. Los paradigmas que caracterizaron a las políticas estatales pueden distinguirse entre aquel que planteaba la erradicación y reubicación de las villas, hasta 1983, teniendo como punto de quiebre la última dictadura militar y su brutal política de desalojo, y el que rige hasta el presente, que enuncia el reconocimiento del espacio autoconstruido, planteando su integración y regularización.

Sin embargo, con la salvedad de la última dictadura, las diferencias en las operatorias regidas por las perspectivas presentadas no parecerían habilitar acciones distintas al nivel de sus enunciados. Es decir, las políticas hacia villas desde la recuperación de la institucionalidad democrática resultan erráticas e insuficientes con respecto a la escala y la compleja profundidad de la problemática.

En el caso que abordaremos aquí, el de la Villa 31, estos déficits en la intervención estatal resultan aún más agudos, dado que esta villa fue dejada fuera del alcance de los pocos programas de urbanización de villas que se aplicaron en la ciudad –aunque, como decíamos, con impacto parcial y limitado. Los territorios en los que esta villa se emplaza son objeto de varios planes de desarrollo inmobiliario destinados a sectores de altos ingresos, como continuidad de la reciente rehabilitación de Puerto Madero.⁶ En ese sentido, las organizaciones de base territorial se conforman en torno a esta problemática, además de la que comparten con el resto de las villas de la ciudad.

En 2006, en el contexto de la caducidad del mandato de los delegados regulares,⁷ se constituyó un espacio multisectorial en el que confluyeron vecinos, referentes barriales, organizaciones, trabajadores comunitarios, técnicos y ONG con el objetivo de avanzar en el reclamo

de urbanización de la villa. A partir de la *Mesa por la urbanización y radicación de la Villa 31-31bis* se generaron distintas instancias de manifestación de las reivindicaciones barriales y de negociación con el Estado, actividades fuertemente marcadas por la trayectoria organizativa de sus participantes y por las diferentes respuestas que desde el Estado se vienen dando a las demandas de derechos que se plantean desde la villa.

A continuación intentaremos, en un primer apartado, formular una historia de la Villa 31 recorriendo sus orígenes en la década del 30 hasta 1996, año en que se elige el primer jefe de gobierno porteño y se sanciona la Constitución de la CABA que reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado (art. 31), dando cuenta de las distintas iniciativas estatales orientadas a este tipo de hábitat popular y donde destacan sus diversos contextos políticos, conflictos y paradigmas. En el siguiente apartado buscaremos revisar el período que va desde 1996 hasta 2007, año en que se conforma la *Mesa por la urbanización y radicación de la Villa 31-31bis*. Esos años evidenciaron grandes avances en el plano legislativo pero, incongruentemente, sus impactos en relación a la concreción de los derechos reconocidos no siguieron la misma dirección.

Luego, describiremos la experiencia y trayectoria de la *Mesa por la urbanización y radicación de la Villa 31-31bis*, espacio que impulsó, junto a otros actores, la Ley N° 3343, que dispone la urbanización y radicación del barrio. Por último, reflexionaremos acerca de las actuales controversias alrededor de la Villa 31-31bis y el particular rol de la justicia y la ley en las mismas y en la configuración de las organizaciones de base territorial.⁸

6 El barrio de Puerto Madero fue desarrollado como una intervención urbana de gran escala a mediados de los 90. Sus construcciones destinadas a sectores de altos recursos constituyen una de sus marcas distintivas.

7 A partir de la Ley 148/1998 cada una de las villas de la ciudad debe tener algún tipo de representación ante el Estado que surja de comicios democráticos. Algunos de los modelos de representación que adoptan las villas son: presidencia por barrio, junta vecinal, cuerpo de delegados.

8 Los autores participamos en la experiencia de la *Mesa por la urbanización* como parte de nuestra labor académica en el marco institucional del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani (FCS/UBA); muchos de los datos que se exponen aquí surgen del registro, de la observación y de nuestra participación durante los últimos cuatro años. En ese sentido, este trabajo constituye una primera sistematización y reflexión respecto de la intervención conjunta. Lo expuesto toma como base los avances de investigación de Pablo Vitale (2009a, 2009b y 2010).

Son diversas las fuentes utilizadas: periódicos de difusión masiva, testimonios audiovisuales, boletines y materiales gráficos producidos por la *Mesa por la Urbanización y Radicación de la Villa 31-31 bis* y por otras organizaciones del barrio; lo mismo que informes elaborados por distintos organismos oficiales y/o por organizaciones de la sociedad civil. A su vez, se realizaron una serie de entrevistas en profundidad a referentes barriales que participan activamente en la *Mesa* y a profesionales que la acompañan e impulsan desde distintos espacios oficiales y no gubernamentales. La bibliografía revisada nos permite no solo organizar históricamente nuestro objeto de estudio sino también nos provee un prisma interpretativo que consideramos adecuado y útil para este trabajo.

Haciendo historia (1930-1996)

Las villas desde su formación hasta la dictadura

En los alrededores del Puerto Nuevo y las estaciones de tren de Retiro se instalaron, a partir de los años 30, migrantes de origen europeo que llegaban a la Argentina, en muchos casos, sin familia. En los primeros relatos de época (Re, 1937) ya se caracterizaban negativamente estos asentamientos, fundamentalmente ocupados por desempleados, situación que le dio nombre al primer asentamiento: “Villa desocupación”. Tras intervenciones del Estado local, se consolidó un primer núcleo de viviendas en lo que se conoció como “Barrio inmigrantes”, que actualmente forma parte de la Villa 31.

A partir de los años 40 y con el impulso del proceso de *industrialización por sustitución de importaciones (ISI)*, las villas se constituyeron en una extendida alternativa habitacional para los migrantes que llegaban desde el interior del país. La masividad de las migraciones campo-ciudad implicó que las respuestas habitacionales del gobierno peronista resultaran escasas y

que las villas fueran el destino de esta fuerza de trabajo recién llegada a la ciudad.

Las villas –como tales– fueron objeto de política pública con los primeros planes de erradicación hacia 1955 (Yujnovsky, 1984; Pastrana, 1980), cuando el gobierno de la autodenominada “revolución libertadora” proyectó el desalojo, relocalización y readaptación social de sus pobladores –o la restitución a sus lugares de origen–. El “Plan de Emergencia”, llevado adelante por la Comisión Nacional de la Vivienda (CNV), contabilizó en la ciudad veintiuna villas con una población de 33.920 habitantes. Con fondos provenientes del Banco Hipotecario Nacional (BHN), se construyeron varios complejos habitacionales destinados a la relocalización de villas. Sin embargo, éstas siguieron creciendo –quizá a una escala levemente menguada por la intervención estatal– y las soluciones habitacionales presentadas resultaron deficitarias cuantitativa y cualitativamente. Este derrotero de desalojo, solución inadecuada y reproducción ampliada del déficit habitacional que se postula combatir, será una constante de las políticas de erradicación destinadas a villas.

En este período, por otra parte, se conformaron las primeras organizaciones villeras, en gran medida en respuesta a estos planes. El núcleo inicial de esas agrupaciones, en muchos casos, fueron actividades que poco tenían que ver con la política: la organización de torneos de fútbol y grupos de madres que se relacionaban por necesidades domésticas (Ratier, 1972).

Los siguientes gobiernos, dictatoriales y civiles, continuaron la construcción de viviendas introduciendo un nuevo actor: los organismos financieros internacionales.⁹ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financió, a nivel de la ciudad, algunos de los planes que serían implementados por la Municipalidad (MCBA) que, por contar con un Concejo Deliberante con representación de partidos afines a los reclamos de pobladores de villas, fue generando una paulatina apertura hacia esas reivindicaciones. En esta época se fortalecieron las organizaciones

9 Yujnovsky (1984); Cravino (2006), Pastrana (1980), Ziccardi (1984), Clichevsky (2003). Para aligerar la lectura se evitará consignar estas fuentes en el apartado que sigue, aunque se estará remitiendo a las mismas.

territoriales y se conformó la Federación de Villas. La sostenida irresolución de la problemática, sumada a una creciente conflictividad social devino en una política asistencialista de provisión de servicios e infraestructuras mínimas en las villas. Hacia 1959, casi 40.000 personas vivían en 29 villas; en 1963, ascendían a 42.500 distribuidas en 33 villas. Durante estos años se incrementó la llegada de migrantes de países limítrofes –principalmente de Bolivia y Paraguay–, desplazados de los propios por razones políticas y económicas.¹⁰

La dictadura de Onganía (1966-1970) trajo el desarrollo más acabado de la planificación expulsiva hasta el momento: el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE; Ley 17605/67). Implementado por el Ministerio de Bienestar Social (MBS), preveía dos instancias: la erradicación y alojamiento provisorio y la solución habitacional definitiva (MBS, 1968). Partiendo de un diagnóstico similar al de la dictadura del 55, el PEVE consideraba necesaria la “urbanización” no de las villas sino de los *villeros*. Para esto se implementaron los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT), contruidos con el objetivo –frustrado– de que no se convirtieran en viviendas definitivas sino de tránsito hacia complejos habitacionales destinados a la población de villas. En los NHT se generó una suerte de socialización urbana de las familias asentadas, conformadas fundamentalmente por migrantes del interior rural del país; el objetivo planteado fue “servir como centros de adaptación para facilitar el proceso de cambio de las familias (...) su adaptación al medio urbano-industrial” (MBS, 1968).

La implementación del PEVE, por otra parte, consolidó el acercamiento de las organizaciones villeras a otras que resistían el accionar de la dictadura, fundamentalmente la CGT de los argentinos y el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo. Asimismo, dentro de

la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), creada en 1967, se generaron afinidades con el movimiento villero, entre otros factores, a raíz de la común filiación peronista con parte de su equipo técnico. Durante el período posterior al onganiano, estas articulaciones de resistencia acompañaron el ascenso popular que caracteriza al período, con las consiguientes redefiniciones de políticas de un gobierno debilitado. Para entonces, la Villa 31 ya contaba con seis sectores: Inmigrantes, YPF, Comunicaciones, Güemes, Laprida y Saldías. El grado de organización y de activismo de las organizaciones políticas y armadas del período es muy intenso en la villa.

El “tercer gobierno peronista” (1973) llegó con una organización de las villas fuertemente identificada con el proyecto “nacional y popular” que postulaba y con enormes expectativas con respecto al cumplimiento de sus reivindicaciones históricas. Sin embargo, el inicial impulso de una CMV vinculada a esos reclamos se vio limitado por el avance de la política de erradicación impulsada por el MBS y avalada por el propio Perón en 1974. Así, se erradicaron parcialmente la Villa 31 (el barrio Laprida) y la Villa Bajo Belgrano, entre otras. También en 1974, en una marcha de pobladores de la villa en reclamo de sus demandas, fue asesinado uno de sus referentes, Alberto Chejólán.¹¹

Pero el golpe más fuerte, también para el resto de los sectores populares, vino con la dictadura iniciada en el 76.¹² Entonces, la Villa 31 fue casi completamente erradicada, la resistencia de un pequeño grupo de vecinos y la acción de un recurso de amparo que contó con el apoyo de un sector de la Iglesia lo impidieron. Durante este período se produjo el desalojo compulsivo más drástico de la historia, expulsaron a quienes vivían en villas a sus lugares de origen, conjuntos habitacionales o terrenos vacantes, con el denominador común de implicar

10 En la Villa 31, para esta época, se empieza a denominar barrio Boliviano al sector que ocupa el barrio Comunicaciones, próximo a la capilla Cristo Obrero, en la que algunos años después ejerció oficios el padre Carlos Mugica (párroco terciarista asesinado por la Alianza Anticomunista Argentina en 1974).

11 Para este período ver Ziccardi (1984).

12 Los impactos que este período tuvo sobre las villas de la ciudad y sobre la Villa 31 en particular están ampliamente documentados. Ver Oszlak, 1991; Blaustein, 2001; Bellardi y De Paula, 1986.

la pérdida de centralidad y una brutalidad que fue denunciada por sectores de la Iglesia. Para 1981, según versiones oficiales, se habían desalojado casi 150.000 habitantes.

Queda para la historia la antológica frase del comisario Guillermo Del Cioppo, titular de la CMV durante la última dictadura:

Hay que hacer un esfuerzo efectivo por mejorar el hábitat, las condiciones de salubridad e higiene de la ciudad. Concretamente, vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que la merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente. (...) Se trató el problema de las villas en forma quirúrgica y en tiempo récord (citado en Oszlak, 1991).

Recuperación democrática y cambio de paradigma

Con el retorno de la democracia se sucedieron planes impulsados por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires que se proponían dar una respuesta a la problemática diferente a la que plantearon gestiones anteriores, postulando una ruptura drástica con la política de la dictadura.¹³ Así, se desarrollaron varios programas con el planteo común de radicar e integrar los entornos villeros como solución definitiva a situaciones que, con variantes, caracterizaron a una parte importante del hábitat popular desde los años 30.

En este contexto, el irresuelto problema habitacional derivó en la renovada ampliación de la mayor parte de las villas desalojadas durante la dictadura, llegando a multiplicar por cuatro su población en seis años. La primera normativa con el horizonte de integración urbana data de 1984. La Ordenanza Municipal 39.753/84 establece el Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios, que debe ser implementado por la CMV.

A partir de entonces se suceden normas y operatorias que asumen un rol activo del Es-

tado en la provisión de una solución definitiva a la problemática de las villas, a partir de reconocer el derecho de sus pobladores a permanecer en el lugar. Así, se pueden mencionar durante el mismo período de gobierno radical el “Plan Piloto de Recuperación, Renovación e Integración Urbana de Villa 6” –referencia de posteriores programas– que plantea la integración física y social con el objetivo de asimilar las villas intervenidas a su entorno urbano inmediato.

El alcance del programa y plan mencionados fue exiguo. El denominador común de las sucesivas políticas hacia villas fue considerar como interlocutor y parte a las organizaciones comunitarias, el reconocimiento, aunque parcial, de la trama autoconstruida por los pobladores, así como la necesidad de integrar estos barrios al entorno urbano que co-constituyen. Pero también se evidencian dificultades que se repiten hasta el presente, vinculadas a la necesaria complejidad de las operatorias, por un lado, y, por otro, a la problemática de la regularización dominial del suelo urbano en el que se emplazan las villas.

En los años siguientes, durante el gobierno de Menem, se multiplicaron las instancias de intervención estatal sobre la problemática de las villas. En 1989 se firmó un acta de compromiso entre el municipio, a cargo de Grosso, y las organizaciones villeras; lo que prologó una serie de medidas que hacen eje en la regularización dominial, en consonancia con las recomendaciones de los organismos financieros. Esa política se inició con el Decreto 1001, de 1990, por el que el Estado nacional planteó la transferencia de tierras e inmuebles a sus ocupantes, en el que se incorporó un anexo que se ocupa específicamente de la Villa 31.

Esta línea de intervención se ratificó en la Ordenanza 44873 (que incorpora a las villas como distrito de zonificación del Plan Urbano Ambiental) y la Ley 23967 (que crea el Programa Arraigo, de cesión de tierras fiscales a provincias y municipios), ambas de 1991. Pero la transferencia se hizo efectiva en muy pocos

13 A la bibliografía referida en la nota 5, se agregan para este período los trabajos de Clarisa Martínez (2003; 2004).

casos y en condiciones que, con frecuencia, no hizo más que consolidar la precariedad en la tenencia (por ejemplo, en las operaciones a través de entidades intermedias, como la mutual “Flor de Ceibo”, en Villa 21-24).

La Villa 31, a pesar de contar con un apartado específico del Decreto 1001/90 que plantea el otorgamiento de las tierras de Retiro a sus pobladores, fue foco recurrente de conflictos por el espacio con diferentes actores comunitarios y gubernamentales. Pero el núcleo común de la total irresolución de su radicación e integración urbana se debe a la complejísima situación dominial sumada a los numerosos megaproyectos inmobiliarios en la zona.

A su vez, durante la primera mitad de los 90 se implementaron varios programas que afectaron a las villas, en consonancia con los precedentes analizados. El “Plan de radicación de villas y barrios carenciados de Capital Federal”, creado durante la intendencia de Grosso, incluye como parte de la Mesa de concertación al Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC). Esta operatoria, como la que la sucede en el “Programa de Integración y Radicación de Villas y Barrios Carenciados”/PNUD/MCBA, 1992-1993, presenta las mismas dificultades del período anterior: una escasa intervención en relación con las dimensiones de la problemática, trabas para la regularización dominial y complicaciones en la articulación institucional, administrativa e intergubernamental.

Durante estos años se fue consolidando un movimiento villero reconocido por el Estado local y nacional, pero con una baja autonomía con respecto a la fuerza política gobernante; en relación a este proceso nació la Federación de Villas (FEDEVI), lo que implicó la ruptura del movimiento. En tanto, en la Villa 31 se conformó una asociación civil en consonancia con lo requerido por el Decreto 1001/90. A ésta le sucedió una junta vecinal con una presidencia para todo el barrio.

Entre 1995 y 1996 el entonces intendente Jorge Domínguez encabezó el desplazamiento de un sector de la Villa 31 situado en donde hoy se emplaza la autopista Illia. La violencia de la medida, registrada por los medios de co-

municación, tuvo una importante repercusión que incluyó una huelga de hambre de los curas del barrio. No obstante el costo político de la medida, la erradicación parcial se concretó, pero dejó sentado un precedente fuertemente asociado al repudio generado por los desalojos compulsivos de la última dictadura. Pocos meses después del desalojo se instalaron casillas entre la autopista y las vías de tren en lo que luego se denominará Villa 31bis.

Urbanización e integración: entre la ley y la trampa (1996-2007)

En 1994 se reforma la Constitución Nacional, a partir de lo cual se incorporan al cuerpo de la misma numerosos tratados internacionales y se definen los alcances de la autonomización de la ciudad de Buenos Aires. En 1996 se elige el primer jefe de gobierno porteño y se sanciona la Constitución de la CABA (CCABA) que, en su artículo 31, plantea que:

La ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello:

1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.
2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.

Así, quedan establecidas la radicación y la integración de villas como derecho constitucional porteño (y en correspondencia con la Constitución Nacional). Este artículo es la base de la Ley 148, sancionada en 1998 por la legislatura porteña, que establece la “atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y NHT”.

En ambas normas hubo determinantes relacionados a la problemática de las villas. En

cuanto al artículo constitucional, el mencionado desalojo compulsivo de un sector de la Villa 31 generó tal repudio y deslegitimación de la acción que, según funcionarios del período, los estatuyentes fueron particularmente sensibles al reconocimiento del derecho a la consolidación en el lugar de los pobladores de villas (Blaustein, 2001). En cuanto a la Ley 148, aún fragmentadas, las organizaciones villeras tuvieron una importante participación en el proceso de discusión, lo que se puede ver reflejado en el propio texto de la norma y en el lugar que se le dio a las instancias territoriales.

El mismo año de la sanción de la Ley 148, sin embargo, se expuso en el Museo Nacional de Bellas Artes la maqueta del proyecto ganador del concurso para “rehabilitar” la zona de Retiro, incluyendo el polígono de la Villa 31-31bis, sin dar solución para sus pobladores. Este proyecto planteaba una intervención a gran escala, en sintonía con los grandes proyectos urbanos que fueron multiplicándose en la década del 90.¹⁴ Fue relanzado en diferentes momentos y con distintas denominaciones, y aunque no se avanzó en ese sentido, resultó en un temor instalado entre los vecinos del barrio y una aspiración de buena parte de las gestiones locales desde aquellos años hasta el presente.

La Ley 148/98 incorporó, en previsión de frustradas experiencias anteriores, un plazo temporal de cinco años para su concreción. Asimismo, creó una Comisión Coordinadora Participativa (CCP) “para el diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas sociales habitacionales a desarrollarse en el marco de la ley”, conformada por integrantes de los poderes ejecutivo y legislativo locales, y por representantes de las villas y NHT.

La CCP tenía la función de “diseñar los lineamientos generales de un programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas y NHT”, y contemplaba: regularización dominial; urbanización integral e integración de los barrios al tejido social, urbano y cultural de la ciudad; desarrollo de políticas sociales activas e integrales; planificación participativa del presupuesto afectado; e incorporación, a través de metodologías autogestionarias, de los pobladores afectados al proceso de diagramación, administración y ejecución del programa.

Con todo, las precauciones incorporadas al texto no evitaron la repetición de fallas en la intervención. La CCP no se llegó a constituir (AGC-BA, 2004) y la inclusión de plazos poco ayudó a la urgencia de ejecución de la ley; recién en 2001 se creó la primera operatoria, el “Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas” (PRIT). En gran medida debido a esa dilación se comenzaron a sancionar leyes, decretos y resoluciones aludiendo a problemáticas y villas particulares, que ya estaban contemplados en su generalidad en la Ley 148,¹⁵ lo que ratifica la legitimidad y legalidad de los reclamos de los pobladores pero dispersa las líneas de intervención y la ejecución de una respuesta integral.

El PRIT se planteó como una “solución integral al problema social, habitacional y urbano en las villas y NHT de la ciudad” (Decreto N° 206/01). Sin embargo, a nueve años de su creación poco se avanzó en los objetivos postulados, constituyendo un proceso expresivo de la política habitacional de la ciudad hacia sus villas y su incongruencia con un marco jurídico que reconoce el derecho al espacio urbano (Vitale, 2009b). En ese sentido, es sintomático que aun con esas deficiencias la Villa 31 fuera dejada fuera del ámbito de ejecución del PRIT.

14 Ver Cuenya (2003).

15 Por mencionar algunos casos: Ley N° 403/00, crea el Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14; Ley N° 1770/05, afecta polígonos a la urbanización de la Villa 20 y modifica Código de Planeamiento Urbano con respecto a terrenos afectados a la construcción de viviendas; Decreto N° 2136/06, Programa de recuperación de los terrenos de la Reserva Ecológica (afectando a la Villa Rodrigo Bueno); Decreto N° 274/07, Programa de Ayuda de Villa El Cartón y Villa Soldati/AU 7; Decreto N° 306/07, contratación del servicio de higiene urbana en las villas de emergencias identificadas como 3, 6, 15, 17, 19 y 20; Resolución N° 158/07, contratación del servicio público de higiene urbana en las villas de emergencia identificadas como 3, 6, 15, 17, 19 y 20. A fines de 2009 se sancionó la Ley N° 3343 para la urbanización de la Villa 31-31bis.

Durante la gestión 2000-2003 se modificó la forma de organización y representación de la Villa 31 ante el Estado. De la junta vecinal y su presidencia se pasó a un cuerpo de delegados conformado por referentes electos por manzana. Esto relegitimó la instancia de expresión política del barrio, la que no tardó en declinar, en alguna medida por la continuidad de la irresolución de la problemática de fondo de la villa.

La dificultad para consolidar espacios de organización barrial es fundamentalmente atribuible a la lógica que domina las instancias de representación barrial: la interlocución con el Estado hace que la mediación del delegado paulatinamente tienda a expresar más al Estado frente al barrio que a los vecinos de cara a las instituciones gubernamentales.¹⁶

El bajo grado de autonomía de los representantes barriales es analizado en varias investigaciones referidas al ámbito local y metropolitano (Merklen, 1998 y 2005; Auyero, 2004; Sethman, 2009), pero es interesante observar también los mecanismos de resistencia a la “cooptación” que se generan entre organizaciones y referentes territoriales. La *Mesa por la urbanización y la radicación de la Villa 31-31bis* constituye una de esas instancias.

La Mesa por la urbanización y radicación de la Villa 31-31bis y su contexto (2007-2010)

En 2007, meses después de una masiva marcha de pobladores de la Villa 31 a las sedes de los poderes ejecutivos local y nacional, se abrió una instancia de diálogo con el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE), que tiene bajo su jurisdicción la mayor parte de las tierras en las que se ubica la Villa 31-31bis; instancia en la cual se desarrollaron varios encuentros entre referentes territoriales y autoridades del ONABE, y en la que parecía avanzarse hacia un proyecto de ra-

dicación y mejoras barriales. Ante la caducidad del mandato de los delegados, se constituyó un espacio de articulación entre vecinos, ONG, organizaciones y profesionales, a partir del cual se llevó adelante el proceso de diálogo con el ONABE.

Ese espacio fue el germen de la *Mesa por la urbanización y la radicación de la Villa 31-31bis*; desde su inicio recibió el impulso de varios vecinos, ex-delegados, Madres de Plaza de Mayo/Línea Fundadora,¹⁷ ONG de activismo judicial (Centro por el Derecho a la Vivienda contra Desalojos –COHRE– y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia –ACIJ–), además de profesionales y equipos de universidades nacionales.

La negociación entre el ONABE y los referentes de la Villa 31- 31bis se desarrolló en el contexto del proceso electoral para la jefatura de gobierno de la ciudad, en 2007. En campaña, Mauricio Macri, quien ganó las elecciones, declaró su voluntad de erradicar la Villa 31 (*Página 12*, 21/11/07 y 4/8/07; *Noticias Urbanas*, 11/7/07, *Clarín*, 4/8/07, *La Nación*, 3/12/07). La expectativa generada por el diálogo con el organismo nacional, que resultaba acrecentada por el amenazante contexto, no tardó en frustrarse: el mismo día de la firma del primer convenio-marco entre los vecinos y el ONABE, el funcionario responsable se ausentó y no volvió a abrir instancias de diálogo (*Página 12*, 9/12/07).

Pero la nueva decepción decantó en la consolidación del espacio multisectorial en el que se convirtió la *Mesa*. Vecinos, referentes y colaboradores mantuvieron la periodicidad semanal de las reuniones y se fueron planteando objetivos de corto y mediano plazo para avanzar en respuestas a las problemáticas urgentes y a los reclamos de fondo.

La nueva gestión de la ciudad y las gestiones con el Estado

Como se mencionó, la problemática de las villas fue uno de los ejes de la campaña de Macri, quien planteó en varias oportunidades su

16 Este punto, que amerita un desarrollo más profundo que esta breve mención, será objeto de futuras indagaciones.

17 Quienes tenían inserción en el barrio y abrieron el vínculo con el ONABE.

intención de desalojar –al menos en parte– la Villa 31-31bis. Recién a fines de 2008, y en alguna medida como respuesta a aquellas declaraciones materializadas en un recurso judicial interpuesto por el GCBA para detener las construcciones en el barrio, se dio la medida de mayor resonancia impulsada desde la *Mesa por la urbanización* durante los primeros meses de esta gestión: el corte durante más de ocho horas de la autopista Illia en reclamo de la apertura de instancias de diálogo con el GCBA para dar solución a necesidades inaplazables y para instalar la demanda de urbanización del barrio (*Clarín* 19/11/2008 y *Página 12* 21/11/08). La airada primera respuesta del ejecutivo local, sin embargo, fue reemplazada algunas semanas después por la apertura de una instancia de negociación con referentes barriales de la Villa 31-31bis.

Esas instancias de diálogo contaron con la participación de los ministros de Desarrollo Social y de Medio Ambiente; este último, por discutible que resulte su pertinencia con respecto a problemáticas como los servicios e infraestructuras, o sobre la propia urbanización, fue el responsable fundamental de las escasas acciones del GCBA desarrolladas en la Villa 31-31bis. Esta confusión de pertinencias se explica en el marco de una reformulación de la distribución de competencias entre los organismos estatales que es marca de la gestión macrista. La dispersión de responsabilidades entre organismos de reciente creación y el desplazamiento de las que tradicionalmente recaían en otras de mayor trayectoria, redundó en la multiplicación de los déficits ya padecidos por las villas de la ciudad. Por un lado, se creó la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) y, por otro, se produjo el desplazamiento casi total de las competencias del IVC sobre villas y asentamientos (Ricciardi y Sehtman, 2008).

Según el convenio de cooperación y asistencia firmado entre el Ministerio de Desarrollo

Económico, el IVC y la CBAS (Resol. IVC 114/08), el Instituto “encomienda” la realización de tareas de urbanización de villas a la corporación y de obras de emergencia a la UGIS (dependiente del mencionado ministerio). Asimismo, el poder ejecutivo de la ciudad envió un proyecto de ley a la legislatura porteña con el fin de realizar el traspaso de dichas obligaciones de modo definitivo, el cual se encuentra en tratamiento legislativo (ACIJ, 2009).¹⁸

En el marco de esta dispersión de competencias, el presupuesto del GCBA para el año 2009 redujo en algo más de la mitad –respecto a 2008– las asignaciones destinadas a la ejecución de políticas habitacionales en villas. En el proyecto de presupuesto para este año, el GCBA destinó un total de \$57.747.600 a las tres instancias encargadas de políticas urbanas hacia las villas (PRIT, UGIS, Corporación Sur).

Por otra parte, no hay en el proyecto de presupuesto, ni en la actualidad en documento alguno, claridad en cuanto a las políticas hacia las villas ni sobre las obras por realizar. A estos problemas se agrega que las villas ubicadas en el norte de la ciudad (la Villa 31-31bis y el asentamiento Rodrigo Bueno ubicado al costado de la reserva ecológica) se encuentran fuera del polígono de actuación de la CBAS y de la UGIS, quedando en la órbita del PRIT y su muy magro presupuesto.

En el caso de la Villa 31-31bis, señala ACIJ (2009):

(...) no ha registrado partidas específicas para realización de obras (2005-2008),¹⁹ y tampoco tienen presupuesto para el 2009. Esto a pesar de que el gobierno de la ciudad se encuentra obligado por la justicia local a implementar un plan de obras para resolver el riesgo sanitario²⁰ de la Villa 31bis. En el marco de dicho expediente, en abril del 2008 el IVC presentó un plan de obras, aprobado y presupuestado por el directorio. Dichas obras no se han iniciado, y no se encuentran previstas

18 Lo que sigue se basa en el informe de ACIJ consignado en esta cita.

19 Solo \$2.800 asignados a la Villa 31 en el año 2006.

20 “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia C/ Gba S/ Amparo” (Expediente N° 21045/2006), en trámite ante el Juzgado de 1° Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA N° 5 Sec. N° 10.

las partidas presupuestarias para el 2009, lo que pone en duda el efectivo cumplimiento de la sentencia judicial.

Una vez más se observa la incompatibilidad manifiesta entre la normativa aprobada y las políticas públicas. Como se señalaba, en la ciudad los únicos barrios que crecieron en el período intercensal (1991-2001) fueron las villas, y todos los datos apuntan a que ese incremento es incluso mayor en los últimos años. El derecho a la vivienda está consagrado en la Argentina mediante artículos constitucionales y en tratados internacionales que se plasman en la normativa de la ciudad.

Sin embargo, en los últimos años se redujo la asignación presupuestaria y se profundizó una política errática con respecto a las villas de la ciudad. Cabe aclarar, de todas formas, que las políticas de radicación e integración urbana no se correspondieron, en todo el período que se abre en 1983, con instancias permanentes ni con entes gubernamentales con competencias específicas que habiliten cambios significativos en villas y asentamientos urbanos.

En ese contexto, no resultó extraño que la instancia de negociación de los pobladores de la Villa 31-31bis con el GCBA no avanzara; entre otros problemas, los vecinos asistentes refirieron que: “las reuniones no se registran ni se labran actas, no se deja ingresar a los profesionales que asesoran a los vecinos, no se aclara la perspectiva ni la institucionalidad del espacio, se limita la participación de algunos referentes”.

En paralelo, la actividad de la *Mesa* continuó dándose tareas relativas a esas instancias de negociación, a la apertura de otras en la legislación de la ciudad e intentando difundir la información al conjunto del barrio. A instancias de la presidencia de la Comisión de Vivienda de la Legislatura se avanzó en una propuesta de ley de urbanización de la villa que tomó como base el pre-proyecto elaborado por un equipo de la Facultad de Arquitectura de la UBA. Este proyecto se empezó a desarrollar a partir del trabajo del equipo técnico y del impulso de espacios participativos con los vecinos del barrio, tomando como modelo algunas de las interven-

ciones realizadas en favelas de Río de Janeiro (*Página*, 12 18/1/10).

Entre dilaciones y expectativas, el convulsivo 2009

Durante el 2009 la Villa 31-31bis fue escenario de varios eventos que tuvieron como eje la lucha por la urbanización. En este sentido detallamos los sucesos y conflictos fundamentales señalando su vínculo con el Estado y con la *Mesa por la urbanización y radicación de la Villa 31-31bis*, para posteriormente reflexionar sobre los procesos de juridificación y judicialización.

Negociación y protesta. El año 2009 se abrió con el funcionamiento de la mencionada instancia de negociación entre funcionarios del GCBA y referentes barriales. Los referidos déficits de este espacio no sorprendieron a los participantes de la *Mesa por la urbanización*, quienes asistían para no perder un lugar de referencia e interlocución que consideraban necesario mantener y fuente de información –aunque parcial– de los planes del GCBA hacia el barrio. Así, la conflictiva relación entre esta organización territorial y el GCBA volvió a hacerse manifiesta poco tiempo después, en un nuevo corte de calle, a fines de abril. Éste no tuvo ni la potencia ni la repercusión del de noviembre de 2008, por lo que la “respuesta” del ejecutivo porteño fue dejar sin la prestación de planes de trabajo a una de las cooperativas que apoyó la medida de fuerza, cuyos referentes forman parte de la *Mesa por la urbanización*.

Censo. Sin mayor claridad de sus objetivos, a fines de marzo el ejecutivo porteño desarrolló un relevamiento del total de la población de la Villa 31-31bis, llevado a cabo por la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC), aunque tradicionalmente los censos en villas eran competencia del IVC. Desde la *Mesa por la urbanización* y a partir de las ONG y equipos de la UBA y la UNGS, se realizó una veeduría informal del censo y se relevaron numerosos casos de sub-registro, fundamentalmente entre inquilinos. Si bien algunos datos censales fueron difundidos durante el 2009, el informe completo se hizo público recién un año después (DGEyC,

2010). El censo no incluía, por ejemplo, referencias a las condiciones de hacinamiento o inserción laboral, ni contribuyó a constituir una base de padrón para las prometidas elecciones de representantes barriales.

Gatillo fácil. En agosto se produjo un episodio confuso en las inmediaciones de la Villa 31-31bis, que dejó como saldo el asesinato de una adolescente por parte de un oficial de prefectura. El agente Luis Luque declaró haber sufrido un intento de robo protagonizado por dos chicas de la villa. El hecho generó una enérgica reacción de grupos de jóvenes que apedrearon una sede de la prefectura cercana al barrio y se enfrentaron intermitentemente durante varios días con oficiales de la fuerza. La cobertura mediática puso de manifiesto la parcialidad y prejuicios que suelen prevalecer en los medios de comunicación cuando se refieren a las villas, dando por cierta la versión del prefecto, lo que fue repudiado desde diversos ámbitos del barrio; en este caso, la *Mesa por la urbanización* funcionó como espacio de contención de los reclamos de amigos y familiares de las adolescentes afectadas.

Causas judiciales. Desde 2006 las ONG ACIJ y COHRE llevan adelante reclamos que tienen como parte a pobladores de la Villa 31-31bis. Para 2009 estaban en curso al menos nueve demandas y medidas cautelares, con diferentes objetivos: prestación de servicios públicos (riesgo sanitario, Expedientes N° 20898/0 y 24045/1; provisión de agua, Expedientes N° 20898 y 31796/0; transporte escolar, Expediente N° 32839/0), anti-desalojos (para la manzana 107, Expediente N° 30514/0; sobre todo el polígono de la Villa, Expediente N° 31699/0); y sobre las elecciones de representantes barriales (Expediente N° 31699/0). Por otra parte, en octubre de 2008 y a pedido del GCBA, la Jueza de Negre resolvió que no podrían ingresarse materiales a la Villa 31-31bis, como forma de detener el crecimiento del barrio que, según un informe del demandante (GCBA) contaba con varias casas en peligro de derrumbe. En todas estas causas, la *Mesa por la urbanización* estuvo involucrada de alguna forma: como parte de la misma (en conjunto

o a través de alguno de sus integrantes), apoyando lo demandado o intentando revertir lo resuelto.

Intervención judicial por elecciones. A partir de un pedido presentado por el legislador Facundo Di Filippo y varios vecinos (entre los cuales se contaban referentes de la *Mesa por la urbanización*), el juez Gallardo determinó la intervención judicial de tres villas (entre ellas, la 31-31bis) para normalizar el sistema de representación barrial a partir del llamado a elecciones. Para esto tomó como base la letra de la Ley 148/98, que plantea el carácter periódico de las elecciones y la responsabilidad del GCBA sobre las mismas. En la Villa 31 fue designado como interventor el arquitecto Fernández Castro (impulsor del proyecto de urbanización de la Villa, desde la FADU-UBA), lo que generó controversias con el ejecutivo local y que fueron zanjadas judicialmente.

Judicialización de la protesta. El corte de la autopista Illia de noviembre de 2008 fue judicializado por una fiscal de la ciudad, quedando encauzados por el mismo cinco referentes barriales: Amalia Aima, Ramón Ojeda, Malvina Vargas, Julian Wald y Aida Campó. Todos –pertenecientes a la *Mesa por la urbanización*– se negaron a reconocer contravención alguna, frente a la posibilidad de llegar a un acuerdo para evitar el juicio oral y fueron procesados por la jueza María Araceli Martínez. Los cinco referentes, con el patrocinio de ACIJ y COHRE, fueron absueltos en un contundente veredicto de la magistrada, a fines de octubre.

La Ley de urbanización. Durante todo el año, la *Mesa por la urbanización* tuvo como objetivo el avance del mencionado proyecto de ley presentado en la legislatura. A fines de 2009, con el sorpresivo voto unánime de los presentes, se sancionó en la legislatura la Ley 3343 que plantea la regularización e integración urbana de la Villa 31-31bis, partiendo de respetar la mayor parte de la trama existente, es decir, la autoconstruida por los vecinos. A su vez, la ley establece que la instancia encargada de llevar adelante lo establecido en su texto es la “*Mesa de gestión y planeamiento multidisciplinaria y participativa para la urbanización de*

las Villas 31-31Bis”.²¹ Las instancias barriales están mencionadas y contempladas en el proceso que se abre con la ley, pero no se especifica el peso ni el carácter de su participación (lo que fue oportunamente cuestionado por la *Mesa por la urbanización*, aunque, en función de que sea aprobada la ley, apoyó la redacción de consenso). Su votación afirmativa resultó un importante impulso para varios referentes del barrio, e inclusive prefigura un marco de unidad en perspectiva de su ejecución muy por encima del que hoy se expresa en la *Mesa por la urbanización*.

Hasta la fecha se han realizado tres reuniones de la *Mesa de Gestión y Planeamiento*, sin que se registren avances sustantivos, pero desarrollándose como una instancia de discusión de varias problemáticas barriales cuya solución es precondition para el desenvolvimiento del proceso planteado en la ley (es el caso de la elección de representantes barriales –que es objeto de la intervención judicial consignada más arriba– que expresen lo más legítimamente posible a la comunidad de la Villa 31-31bis en dicha instancia).

Las actuales controversias alrededor de la Villa 31 y el particular rol de la justicia y la ley

En los años recientes, posteriores a la reforma del Estado de la década del 90, es notable la ya señalada brecha entre el desmantelamiento del aparato estatal de bienestar y la profusión de legislación consagratória de derechos. Concomitantemente, se verifica que entre los postulados normativos y la operatoria hacia villas y asentamientos a lo largo del período se

reproduce igual distancia. Esto se puede entender partiendo de la hipótesis (no desarrollada aquí) de que dicha escisión entre legitimación de aspiraciones sociales a través de derechos y concreción de los mismos es una constante de la intervención estatal a partir de la reforma del Estado que tuvo lugar en los años 90 (O'Donnell, 2002).

Asimismo, se puede plantear –hipotéticamente– que la existencia de una profusa legislación sancionada desde el mencionado período ratifica la legitimidad de los reclamos de organizaciones de base territorial, al tiempo que influye notoriamente en su accionar. La *juridificación* (Azuela, 2006) de la acción de los pobladores y grupos villeros será, entonces, una de las consecuencias de estos procesos: las organizaciones sociales recurren al amplio espectro de recursos legales para el reclamo de derechos que además irán contribuyendo a la formación de un campo de activismo judicial con una plataforma de reclamos legitimados normativamente.

Juridificación y judicialización, una aproximación conceptual e histórica

Las definiciones de los conceptos de *judicialización* y *juridificación* constituyen un campo de debate, aquí nos referirnos a dos planteos que condensan el sentido en el que son considerados en este trabajo.

Tate y Valinder (citado en Sieder *et al.*, 2008) se refieren a la *judicialización* como: “el proceso por el cual los foros de negociación no judicial y toma de decisiones llegan a ser dominados por normas y procedimientos cuasi-judiciales (legalistas). Los asuntos que anteriormente se negociaban de manera informal –o no judicial–

21 La Mesa de Gestión y Planeamiento está integrada por representantes de los ministerios de Ambiente y Espacio Público, de Desarrollo Urbano y de Desarrollo Social; por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad; la Defensoría del Pueblo de la Ciudad; Presidente y Vice de la Comisión de Vivienda de la Legislatura Porteña; Presidente y Vice de la Comisión de Planeamiento Urbano de la Legislatura Porteña; Presidente y Vice de la Comisión de Presupuesto de la Legislatura Porteña. Estos miembros estables invitarán a participar a representantes de la Nación y de las empresas ferroviarias, Diputados de la Comisión de Vivienda del Congreso Nacional, al equipo técnico que hizo el Proyecto de Urbanización y profesionales de la Universidad de Buenos Aires. Asimismo, “se convocará a los/as delegados/as y vecinos/as del barrio, quienes podrán expresar su voz en el ámbito de la misma, los que podrán participar en toda aquella decisión que los afecte especialmente” (Ley 3343/09).

gradualmente llegan a estar dominados por normas legales”.

Por otra parte, Azuela (2006) define a la *juridificación* como “el proceso social por el cual las expectativas normativas que se forman [en un campo determinado] se convierten en enunciados jurídicos para ser incorporados al horizonte cultural de los actores que participan de dicho campo”. Así, partiendo de la sociología jurídica, “no se propone considerar a las normas en sí mismas, sino que [se] trata de interpretar el sentido que ellas tienen para los actores sociales”.

Retomando ambas reflexiones y estructurando una posible clasificación de fenómenos diversos pero confluyentes en su vínculo con la arena jurídica, podemos distinguir:

Judicialización/procedimentalización: implicando directamente alguna instancia del Poder Judicial en una problemática que podría procesarse en otro/s campo/s (y en la que, con frecuencia, sus actores efectivamente recurren en paralelo al judicial, a otros recursos sociales y políticos). Pueden señalarse dos formas fundamentales en las que se manifiestan estos procesos como recursos de control de constitucionalidad y en la apelación a procesos judiciales para la resolución de controversias (Smulovitz, 2008).

Juridificación: asociada a los procesos anteriores (o con su perspectiva como supuesto de base), estos procesos se entienden como la traducción de procesos sociales a la codificación del lenguaje jurídico. Son muy frecuentes y tienen implicancias mucho más generales y difusas que la procedimentalización/judicialización. Se pueden verificar en dos planos principales: en la extensión y difusión del discurso de derechos como forma de legitimar aspiraciones sociales y en la conversión de esas aspiraciones y reclamos en normativa.

En Argentina se viene dando un paulatino crecimiento de procesos de judicialización, profundizado en forma reciente, que paradójicamente coincidió en sus inicios con el paralelo ascenso del desprestigio del Poder Judicial; aunque sus orígenes pueden plantearse a fines de la década del cincuenta, en la disputa por fondos previsionales y ajustes de jubilaciones (Ídem),

tuvo en el movimiento de Derechos Humanos su referente más importante. La presentación de recursos de *habeas corpus* y *habeas data* fue uno de los instrumentos jurídicos a los que se recurrió durante el período para visibilizar e intentar revertir la desaparición física de personas. También se sitúa en este contexto histórico uno de los precedentes más importantes de los procesos de judicialización en villas, protagonizado por una comisión de demandantes de la Villa 31 que, a través de un amparo judicial, logró resistir el desalojo compulsivo llevado adelante por la gestión municipal de la dictadura (Oszlak, 199; Blaustein, 2001).

En un plano más general, la recomposición democrática a partir de 1983 y el juicio a las Juntas Militares impulsado por el gobierno de Alfonsín abrió una fuerte expectativa en la acción del Poder Judicial; y, por otra parte, la Reforma Constitucional de 1994 implicó una serie de reformas del Estado, en general, y del Poder Judicial, en particular, en consonancia con las modificaciones que por aquellos años se daban a nivel internacional.

La justicia y las organizaciones villeras

Volviendo a nuestro foco de observación, buena parte de las intervenciones de la *Mesa por la urbanización* pueden entenderse en el sentido atribuido a la judicialización y juridificación: tanto la apelación a la legitimidad de la ley para sostener sus reclamos como las acciones en la arena jurídica y legal. Estos procesos de juridificación de la lucha social y política de los pobladores de villas son fenómenos recientes y relativamente extendidos en la ciudad, lo que es claramente visible en varios de los puntos del apartado anterior: las causas judiciales llevadas adelante por ONG, el procesamiento de referentes por el corte de la autopista Illia, la intervención del juez Gallardo para regularizar la representación barrial o la propia sanción de la Ley 3343/09.

Pese a las notorias diferencias, en gran medida estos fenómenos podrían encuadrarse, tentativamente, como una consecuencia del extendido reconocimiento de derechos y su

simultánea vulneración (o déficit en su cumplimiento), cuya responsabilidad recae en las agencias estatales; y los posibles cursos de acción derivados de estos procesos influirían en la acción y perspectiva de las organizaciones de base territorial. En el caso de la *Mesa por la Urbanización*, las instancias de juridificación y judicialización redundaron en varios logros relativos a demandas planteadas oportunamente ante el Poder Ejecutivo –originalmente responsable de su satisfacción. Asimismo, el reclamo de medidas paliativas o de fondo también se trasladó en varias oportunidades al Poder Legislativo, ámbito en el que esas aspiraciones sociales –en caso de ser recibidas o en el propio proceso de intentar que lo sean– fueron codificadas al “lenguaje de la ley”.

En ambos casos, la potencia que implican las medidas a obtener con respecto a la mejora de las condiciones de vida de los pobladores de un barrio como la Villa 31-31bis involucran una importante cuota del esfuerzo de las organizaciones territoriales destinada a ejercer presión sobre esas instituciones estatales. Ese ejercicio de reclamos se puede dar tanto en forma de movilización del conjunto de quienes asumen el reclamo como mediante la apelación de los referentes del barrio a su condición de tales para presentar sus exigencias a los efectores estatales (gubernamentales, legislativos o judiciales).

En ese sentido, una u otra forma de manifestación de las aspiraciones sociales de los pobladores de la Villa 31-31bis puede aportar a configurar escenarios diferentes. Aunque no son dicotómicas ni excluyentes necesariamente, mientras que la primera opción –que involucraría a un colectivo amplio de pobladores– implica una acción tendencialmente cohesionante y articuladora, la segunda puede tener como resultado futuro un grado de involucramiento excesivamente diferencial entre “referentes” y

vecinos “regulares” que redunde en una especialización de los primeros en detrimento de la participación de los segundos.

Los mecanismos propios de la disputa en los ámbitos legislativos y judiciales no llevan irredimible y necesariamente a una configuración organizativa barrial determinada. Pero es necesario señalar la precaución de que los lenguajes, codificaciones y términos de estos espacios no deberían subsumir a las dinámicas propias de los territorios en los que se gestan las demandas. Considerando, además, que no hay una relación de causalidad necesaria entre reconocimiento normativo y cumplimiento de derechos, en última instancia la concreción de los mismos sigue sujeta a la capacidad del sector social en cuestión de articular las correlaciones de fuerza necesarias.²²

La *Mesa por la urbanización* viene transitando la señalada tensión entre el activismo en espacios del poder instituido y en el territorio propio, superando la disyuntiva y poniendo de manifiesto una línea de articulación posible. En gran medida, el carácter asambleario y horizontal del espacio habilita las necesarias contra-tendencias que distribuyen la carga de las acciones entre el intento de influir en las agencias estatales y la generación del vínculo más fuerte y dinámico posible con el entorno barrial y sus pobladores. La existencia de un conjunto de profesionales que llevan adelante el acompañamiento de las actividades en ambas orientaciones constituye un aporte importante –aunque claramente no suficiente– para su desempeño.

Conclusiones

En líneas generales y hasta el momento, las políticas y programas destinados a villas estuvieron lejos de cumplir con las metas propuestas. De

22 O’ Donnell (2008) señala algunas prevenciones generales con respecto a los procesos de judicialización que pueden resultar pertinentes para nuestro caso: la potencial ignorancia de determinantes económicos y fiscales en los fallos judiciales; fomentar la generación de coaliciones hostiles a reclamos (por la legitimidad relativa de los fallos, no deliberados ni legislativos); redundar en una demostración de debilidad de la autoridad de Poder Judicial (por su intrínseca dificultad para ejecutar fallos y su limitado poder de policía); el componente paternalista de la protección judicial de derechos (en caso de sustituir luchas políticas que, históricamente, fueron las que impulsaron la ampliación y concreción de derechos).

esto no escaparon ni los planes erradicatorios ni los integradores aun en aquellos casos en los que se lograron mejoras en el hábitat. A su vez, las organizaciones de base territorial estuvieron fuertemente imbricadas en esos procesos, siendo determinadas por los mismos, al tiempo que incidían en las políticas públicas destinadas a las villas de la ciudad. En ese sentido, es interesante observar los contextos en los que se desarrollan estas políticas y los consecuentes “desvíos” de sus respectivos planteos originarios, no solo con respecto a la intervención en villas sino también como marca expresiva de las políticas sociales que caracterizan a las etapas y al tipo de régimen vigente en cada una.

En las últimas décadas, como se analizó en los apartados precedentes, se verifica que el derecho a permanecer en el espacio ocupado por pobladores de las villas de la ciudad es reconocido por todos los planes orientados a las mismas. El contexto de esa consagración de derechos se puede ver, a partir de mediados de la década del 90 a través de la reforma de la Constitución Nacional, en 1994, en la que se incorporan a su texto varios derechos y garantías, además de diversos pactos y tratados internacionales que ratifican así su rango constitucional; y, en el mismo sentido, tras el reconocimiento de la autonomía porteña en esa reforma constitucional en 1996 se sanciona la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta última incorpora a su texto concepciones muy avanzadas de reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en su artículo 31, en particular, se pone énfasis en el derecho a la vivienda y a un hábitat adecuado, incluyendo específicamente a las villas y situaciones de emergencia habitacional.

Estos avances en la legislación se dan, sin embargo, en el contexto de una profunda reforma del Estado en la Argentina y en Latinoamérica, lo que da lugar a que si bien se proveen una serie de reconocimientos legales a las aspiraciones

sociales, paradójicamente se da un desmantelamiento de los mecanismos que las podrían hacer efectivas. Algunas de las manifestaciones concretas de esos procesos a nivel estatal se observan en los programas destinados a las villas.

El caso de la Villa 31-31bis condensa buena parte de las manifestaciones de esas políticas públicas; sus organizaciones territoriales, en tanto, influyeron en las mismas así como las distintas modalidades de intervención estatal contribuyeron a configurar sus diferentes tramas organizativas. En relación con el contexto de reconocimiento de derechos y déficit de operatoria antes planteado, la trayectoria de la *Mesa por la urbanización* es expresiva de las alternativas que ante estas situaciones se plantean desde los espacios de base territorial y de algunos de los riesgos y potencialidades que conllevan los procesos de juridificación y judicialización de reivindicaciones políticas y sociales.

Por un lado, la sostenida existencia de la *Mesa* superó los obstáculos planteados por el incumplimiento de los compromisos asumidos por diferentes efectores estatales (tanto a nivel local como nacional) y la acción deliberada de la gestión del gobierno local en función de limitar la referencia que el espacio fue adquiriendo; también aquellos derivados de las inevitables diferencias existentes en su interior.²³ Asimismo, el colectivo supo transitar la tensión existente entre distintos frentes de intervención, como la señalada entre la acción territorial y la disputa en el marco de instituciones estatales. Evidentemente estos procesos implicaron innumerables errores y continúan planteando una escala de intervención deficitaria con respecto al espectro que abarca el barrio.

Igualmente, en el nivel de protagonismo que sus actores sostienen en las controversias alrededor de la villa, se puede observar que el rol de la *Mesa por la urbanización* resultó central para desencadenar procesos como el que derivó en la sanción de la Ley 3343/09. En ese

23 Es importante señalar –por evidente que resulte– que, como en todo colectivo humano, en las villas coexisten diferentes posiciones políticas, prácticas sociales y cosmovisiones. En muchos casos, la bienintencionada perspectiva que presenta a *lo villero* como un conjunto subjetivamente homogéneo cae en una estigmatización opuesta pero complementaria a la que descalifica a los *villeros*, también homogeneizándolos, aunque peyorativamente.

sentido cabe señalar y recapitular algunos de los factores que podrían considerarse como un aporte: la forma de organización horizontal y participativa del espacio; la inserción territorial de sus integrantes (tanto de pobladores como de profesionales y colaboradores externos); una relación dinámica entre referentes y pobladores “de base”; la articulación entre profesionales y pobladores con predominio de los últimos en la toma de decisiones; la participación en instancias territoriales e institucionales tendencialmente paritaria entre sus integrantes; la generación de un marco de discusión abierto respecto a las diferencias políticas y organizativas, pero acotados a la problemática que articula el espacio (la urbanización y radicación de la Villa 31-31bis); la inusual coexistencia y equilibrio entre diferentes fuerzas sociales y políticas, con predominio de “independientes”.

Por otro lado, y en cuanto a los procesos de juridificación y judicialización que tienen como parte o protagonista a la *Mesa* y/o sus integrantes, caben prevenciones más generales con respecto a dichas instancias. Fundamentalmente, se relacionan con lo que Azuela (2006) señala como una de sus paradojas:

(...) cuando se convierten en normas jurídicas, nuestras expectativas se fortalecen pero al mismo tiempo se transforman, y no siempre en el sentido que quisiéramos. La juridificación hace posible exigir el uso de la fuerza del Estado para satisfacer ciertas expectativas, pero al mismo tiempo, ya que el derecho no puede reflejar a la sociedad en toda su complejidad, sus normas generan una drástica simplificación de tales expectativas y, muchas veces, una profunda distorsión.

Pero esos riesgos no evitan la verificación de que estamos en un período en el que los derechos abren grietas en realidades antes infranqueables cuando se las encaraba desde otros campos. Y a modo de conclusión abierta podemos coincidir con Harvey (2003) cuando señala que:

En cuanto a las cuestiones de los derechos, la burguesía ha creado tal vorágine de contradicciones sobre la escena mundial que ha abierto

inesperadamente varias sendas hacia una política progresista y universalizadora a escala planetaria. Volver la espalda a dichos universales en esta fase de nuestra historia, por problemáticos o contaminados que resulten, es volver la espalda a todo tipo de perspectivas de establecer una acción política progresista. Quizá la principal contradicción de la globalización en este punto de nuestra historia sea la reelaborada concepción fundamental del derecho universal de toda persona a ser tratada con dignidad y respeto como miembro de pleno derecho de nuestra especie.

Bibliografía

- Acosta, E.; Krichmar, P.; Vitale, P. (2008). “La erradicación y sus perspectivas: la Villa 31 en su dilema”, en: Bertolotto, M.I.; Lastra, M.E. (comp.). *Políticas públicas y pobreza en el escenario post 2002*, Buenos Aires: Cefomar editora – FSOC-UBA.
- Auyero, Javier (2004). *Clientelismo político. Las caras ocultas*, Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Azuela, Antonio (2006). *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México: IIS-UNAM.
- Baer, Luis (2008). “La producción reciente del espacio residencial de la ciudad de Buenos Aires. Un análisis desde la dinámica del mercado inmobiliario formal en los 2000”, Seminario Ciudad y Programas de Hábitat, UNGS, Buenos Aires.
- Bellardi, M.; De Paula, A. (1986). *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*, Argentina: CEAL.
- Blaustein, Eduardo (2001). *Prohibido vivir aquí*, Argentina: CMV.
- Ciccollella, P.; Baer, L. (2008). “Buenos Aires tras la crisis: ¿Hacia una metrópoli más integradora o más excluyente?”, en: *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XL, tercera época, n° 158, Madrid.
- Clichevsky, N. (2003). “Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires”, en: *Revista Ciudad y Territorio*, vol. XXXV, n° 136, pp. 347-374, España.

- Cravino, María Cristina (2008). *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*, Buenos Aires: UNGS.
- (2007). “Política habitacional para asentamientos informales en el AMBA. Nuevos escenarios y viejos paradigmas agglomerados”, en: Morais, María da Piedade, *Assentamentos informais e Moradia Popular*, Brasil: IPEA- MPOG.
- (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, Buenos Aires: UNGS.
- (2001). “La propiedad de la tierra como proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el AMBA”, conferencia presentada en SLAS, Inglaterra.
- (2000). “Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo” (mimeo), en: www.naya.org.ar
- Cuenya, Beatriz (2003). “Reestructuración del Estado y políticas de vivienda en Argentina”, Centro de estudios avanzados, Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- (1992). “Políticas habitacionales en la crisis: el caso argentino”, en: *Revista Vivienda*, vol. 3, n° 3, Septiembre-Diciembre, Buenos Aires.
- de Soto, Hernando (1987). *El otro sendero. La revolución informal*, Argentina: Sudamericana.
- Delamata, Gabriela (2009). *Movilizaciones sociales ¿nuevas ciudadanías?*, Buenos Aires: Bilibos.
- Di Filippo, Facundo (2009). “Política habitacional de la ciudad de Buenos Aires. Análisis presupuestario 2005-2009”, Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad.
- Gargarella, Roberto (2007). “Injertos y rechazos: radicalismo político y trasplantes constitucionales en América” (mimeo), Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política, San Juan de Puerto Rico.
- Guevara, T.; Vitale, P. (2009). “Políticas de vivienda en Argentina: Aportes para un debate teórico-político”, Tercer Encuentro sobre Políticas Públicas y Pobreza en el Escenario pos 2002, FSOC-UBA.
- Harvey, David (2003). *Espacios de esperanza*, España: Akal.
- (1992). *Urbanismo y desigualdad social*, España: Siglo XXI.
- Herzer, H. (org.) (2008). *Con el corazón mirando al sur: transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Herzer, H.; Di Virgilio, M.; Redondo, A.; Rodríguez, M.C. (2006). “¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas (ciudad de Buenos Aires, Argentina)”, Área de Estudios Urbanos del Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
- Jaramillo, Samuel (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Bogotá: Uniandes.
- Katzman, Rubén (1999). *Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo: CEPAL.
- Marcuse, Peter (1995). “Caos no, pero muros: el posmodernismo y la ciudad dividida” (traducido por Ostuni y Herzer para la cátedra “Procesos sociales y urbanos: la ciudad en la teoría”). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Martínez, Clarisa (2004). “Juegos de reconocimiento del derecho al espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la política de radicación de villas”, en: *Lavboratorio*, Revista de Estudios sobre Cambio Social, año IV, n° 16.
- (2003). “Redefiniciones de la política de radicación de villas de la Ciudad de Buenos Aires. Período 1984-2000”, en: *Revista digital Mundo Urbano*, n° 19, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, en: <http://www.argiropolis.com.ar/mundourbano/anteriores/19/Martinez.html>
- Méndez, J.E.; O’ Donnell, G.; Pinheiro, P.S. (2002). *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.
- Merklen, Denis (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Buenos Aires: Gorla.
- (1998). “Frente a las ideas de pobreza y exclusión: marginalidad”, en: *Revista Relaciones*, n° 167, Buenos Aires.

- Nun, José (2003). *Marginalidad y exclusión social*, Buenos Aires: FCE.
- O' Donnell, Guillermo (2002). "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina", en: Méndez, J.E.; O' Donnell, G.; Pinheiro, P.S. (comp.). *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.
- Oszlack, O. (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires: CEDES – Humanitas.
- Pastrana, Ernesto (1980). "Historia de una villa miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1948-1973)", en: *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XIV, n° 54, México.
- Prevot Schapira, Marie-France (s/f). "Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades", en: *Perfiles Latinoamericanos*, año 10, n° 19, diciembre, Revista de la sede de México de la FLACSO.
- Pucciarelli, A. (1998). "¿Crisis o decadencia? Hipótesis sobre el significado de algunas transformaciones recientes de la sociedad argentina", en: *Revista Sociedad*, n° 13, Buenos Aires.
- Ratier, Hugo (1972). *Villeros y villas miseria*, Buenos Aires: CEAL.
- Re, Juan Alejandro (1937). *El problema de la mendicidad en Buenos Aires. Sus causas y remedios*, Buenos Aires: Biblioteca Policial.
- Ricciardi, V.; Sehtman, A. (2008). "Fragmentación e ineficiencia. Breve descripción y análisis preliminar de las recientes transformaciones en la política de villas del Gobierno de la Ciudad", en: Seminario Ciudad y Programas de Hábitat, UNGS, Buenos Aires.
- Rodríguez Garavito, César (2008). *La globalización del Estado de derecho: el neoconstitucionalismo, el neoliberalismo y la transformación institucional en América Latina*, Bogotá: Uniandes.
- Rodríguez, María Carla; Di Virgilio, María Mercedes et al. (2007). *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires*, AEU-IIGG / FSOC-UBA, Buenos Aires.
- Sehtman, Alejandro (2009). "Reconocimiento estatal y ejercicio social del derecho al hábitat. Un acercamiento a la dimensión política de la reproducción de la precariedad urbana en una villa de la Ciudad de Buenos Aires (1996-2007)", Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Río de Janeiro.
- Sieder, R.; Schjolden, L., Angel, A. (2008). *La judicialización de la política en América Latina*, Univ. del Externado de Colombia, Bogotá.
- Smulovitz, Catalina (2008). "Petición y creación de derechos: la judicialización en Argentina", en: Sieder, R.; Schjolden, L.; Angel, A. *La judicialización de la política en América Latina*, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá.
- Tate, C. Neal; Vallinder; Torbjorn (eds.) (1995). *The global expansion of judicial power*, en: Sieder, R.; Schjolden, L., Angel, A. (2008). *La judicialización de la política en América Latina*, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá.
- Thwaites Rey, Mabel; López, Andrea (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derroteros del ajuste neoliberal sobre el Estado argentino*, Argentina: Prometeo.
- Topalov, Christian (1979). *La urbanización capitalista*, Mexico: Edicol.
- Verbitsky, Bernardo (1966). *Villa Miseria también es América*, Argentina: EUDEBA.
- Villarreal, J. (1996). *La exclusión social*, FLACSO Argentina, Buenos Aires: Norma.
- Vitale, Pablo (2010). "Entre hechos y derechos. Políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires", Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, FLACSO Quito.
- (2009a). "La ley y la trama: villas y política pública en la ciudad. Apuntes sobre la trayectoria del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios", V Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC-UBA.
- (2009b). "Villas, política y ley. Apuntes a partir del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios y sus

- antecedentes” (trabajo final para optar por el título de Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales), FSOC-UBA.
- Yujnovsky, Oscar (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ziccardi, Alicia (1984). “El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1973-1976)”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVI, vol. XLVI, n° 4, México.
- Informes y documentos**
- ACIJ (2009). “Presupuesto 2009: Un análisis sobre el grado de avance en la promoción del derecho a la educación, a la igualdad y a la vivienda digna”, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Buenos Aires.
- AGCBA (2009). “Instituto de la Vivienda. Atención a la problemática habitacional. Auditoría legal, financiera y de gestión”, Informe final, Proyecto n° 1.08.12, Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- (2006). “Política habitacional para los sectores de bajos recursos”, Informe final de auditoría, Proyecto n° 8.05.01, Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- (2004). “Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas. Informe de relevamiento”, Proyecto n° 5.04.07, Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- COHRE y ACIJ (2008). “El IVC frente a las villas de la ciudad: poco derecho y mucha discrecionalidad”, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y Centro por el Derecho a la Vivienda contra Desalojos, Buenos Aires.
- DGEyC (2010). “Censo de hogares y población Villa 31 y 31bis”, Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA, Buenos Aires.
- FADU y MDDHH (2007). “Diagnóstico de la Emergencia Habitacional”. Convenio FADU-UBA/Ministerio de Derechos Humanos y Sociales, Buenos Aires.
- MBS (1968). “Plan de Erradicación de Villas de Emergencia de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires. Primer programa: erradicación y alojamiento transitorio”, Ministerio de Bienestar Social, Argentina.
- ONU-Hábitat. “El estado de las ciudades en el mundo 2006/2007”. Informe publicado por el Programa de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Urbanos.
- SIGC (2007). “Diagnóstico Institucional sobre Asentamientos Precarios, Villas, NHT, Complejos Habitacionales/Barrios y Barrios Municipales”. Sindicatura General de la Ciudad, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Notas sobre la política de radicación de villas en la ciudad de Buenos Aires y su propuesta de relocalización *in situ*. Un estudio de caso: Villa del Bajo Flores

Natalia Jauri¹ (Argentina)

Resumen

Este trabajo presenta una política habitacional implementada en la ciudad de Buenos Aires en el marco de la política de radicación y urbanización de villas y procura reflexionar sobre el proceso de relocalización *in situ* y la experiencia del habitar de los residentes de los complejos habitacionales construidos, por el Estado local, en la Villa del Bajo Flores. Analiza brevemente el origen y crecimiento de las villas en la ciudad de Buenos Aires, se esbozan las políticas urbano-habitacionales que abordaron este fenómeno desde los años 50 hasta la actualidad; luego se analizan los principales aspectos de la política de radicación de villas, que comienza a implementarse con el retorno de la democracia en 1983 y se extiende hasta nuestros días. Finalmente, se esbozan las primeras reflexiones en torno a las acciones efectivamente desarrolladas por esta política en la Villa 1-11-14 Bajo Flores.

Introducción

En la ciudad de Buenos Aires, desde fines de la década del 50 hasta la década del 80, se re-

gistraron diferentes intentos de intervención estatal frente al fenómeno de villas, orientados principalmente a su erradicación. Sin embargo, con el retorno de la democracia en 1983 se comenzó a adoptar una posición diferente frente a este fenómeno y empezaron a diseñarse políticas que tenían como principio fundamental la radicación. Podría decirse que el propósito ha sido desde entonces mejorar las condiciones urbano-habitacionales de los habitantes de las villas a partir de la regularización dominial de las tierras ocupadas y la (*re*)urbanización² de estos barrios.

En este contexto se analiza la política habitacional implementada en una villa de la zona sur de la ciudad de Buenos Aires, donde las alternativas presentadas para el acceso a “vivienda propia y definitiva” se redujeron a viviendas construidas en complejos habitacionales de mediana altura y densidad, en tierras libres o liberadas dentro del perímetro de la propia villa.

Presentaremos aquí las primeras reflexiones, de una investigación en curso, sobre el proceso de relocalización *in situ* y los cambios y continuidades entre la residencia en la villa y la actual residencia en el complejo habitacional.

Partimos del supuesto de que las intervenciones habitacionales realizadas por el Estado

1 Socióloga de la Universidad de Buenos Aires, UBA. Becaria doctoral del CONICET- Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Doctoranda en Ciencias Sociales FSOC/UBA. najau@hotmail.com

2 Si bien todas las normativas y los contenidos de los programas que implementan la política en cuestión se refieren a la urbanización de estos barrios, nosotros entendemos que éstos ya están urbanizados, aunque precariamente, por tanto consideramos que sería más pertinente hablar de re urbanización.

local en el marco de la política de radicación de villas, en nuestro caso de estudio, han obliterado aspectos fundamentales del habitar, lo que ha impedido abordar la problemática habitacional desde una perspectiva integral, tal como la propia política se lo proponía. Se considera que se ha intervenido predominantemente en los aspectos físicos y materiales, mientras que se han desestimado otros aspectos vinculados con las condiciones laborales, sociales y simbólicas que atraviesan y condicionan mutuamente el espacio habitado.

Origen y crecimiento de las villas en la ciudad de Buenos Aires

Villa en la Argentina es lo que en Brasil se llama *favela*, en Chile *callampa*, en Uruguay *cantegril* y en Venezuela *rancho*. Según el Diccionario de la Real Academia Española (2001), la *villa* es una casa de recreo situada aisladamente en el campo o una población que tiene algunos privilegios con que se distingue de las aldeas y lugares; en cambio *villa miseria* es definida como una expresión argentina que refiere a barrio de viviendas precarias, con grandes carencias de infraestructura.

En Argentina, el término *villa* fue utilizado como equivalente de *barrio* hasta la década del 30 del siglo XX.³ En 1931 comenzó a designarse *villa desocupación* a las primeras casillas precarias autoconstruidas ubicadas en el barrio de Retiro, frente al puerto de Buenos Aires, habitadas por obreros portuarios desocupados; fenómeno producido por la crisis del 30, en nuestro país, cuando una gran cantidad de obreros y empleados habían quedado sin trabajo. De aquí se desprende la expresión *villa miseria* para referirse a una nueva modalidad de habitar –precariamente– el espacio urbano, que se irá consolidando y creciendo a gran escala a partir de mediados del siglo XX. Hugo Ratier (1972), antropólogo argentino y pionero en el estudio de las villas,

señala que el término *villa miseria* fue acuñado y popularizado por el escritor Bernardo Verbitsky en su novela *Villa miseria también es América* (1957).

Desde la conformación de las primeras villas hasta la actualidad, en rigor, se han utilizado diferentes expresiones –desde los ámbitos académicos, organismos gubernamentales y no gubernamentales, organizaciones sociales, medios de comunicación y desde el sentido común–, como villa miseria, villa de emergencia, asentamiento irregular o informal, o ilegal. Cada una de ellas supone diferentes características como causas estructurales y representaciones simbólicas de este tipo de hábitat.⁴ Por tanto, para aportar mayores precisiones sobre lo que en este trabajo se entiende por villa se utilizará la definición de Cravino (2006): las villas son urbanizaciones informales (o autourbanizaciones informales) producto de ocupaciones de tierra vacante para asentar familias que provisoriamente producen tramas irregulares y responden a una suma de prácticas individuales no planificadas y diferidas en el tiempo. En sus orígenes las viviendas son construidas con materiales precarios y la infraestructura (luz, agua, desagües pluviales y cloacales) es instalada por sus propios habitantes, y en algunos casos luego mejorada y/o extendida por acciones estatales y comunitarias. El espacio urbano habitado se caracteriza por tener una alta densidad poblacional y sus habitantes son imaginados socialmente a partir de representaciones altamente negativas (estigmas).

Las primeras villas surgieron a partir de los años 30, aunque este fenómeno comenzó a consolidarse a partir de la década del 40 y 50⁵ en el marco de las grandes migraciones campo-ciudad atraídas por el proceso de industrialización y concentración de oportunidades de empleo que se estaba produciendo en las grandes metrópolis. El flujo migratorio trajo aparejado una acelerada expansión del área metropolitana. La falta de planes urbano-habitacionales

3 “En Buenos Aires las villas como sinónimo de barrio aparece por primera vez en el censo de 1887” (Novick, 2003).

4 Para profundizar sobre los diferentes términos, usos y supuestos ver Varela y Cravino (2003).

5 En Argentina, los primeros datos censales sobre la población en villas datan de 1956.

suficientes que acompañaran este proceso agudizó los problemas de déficit habitacional, lo que obligó a los sectores de bajos recursos a incursionar en formas precarias de habitar la ciudad.

Inicialmente, se desarrollaron en las zonas centrales de la ciudad, a partir de la ocupación de tierras fiscales o privadas en desuso, ya que esta ubicación potenciaba las posibilidades ocupacionales de sus residentes, así como el acceso a otros servicios urbanos no disponibles en otras localizaciones (Oszlak, 1991).

Como se observa en el cuadro 1 este proceso de crecimiento solo se interrumpe y disminuye drásticamente entre los años 1976-1983, periodo en el que transcurre una erradicación sistemática y forzosa de las villas de la ciudad de Buenos Aires, ejecutada por la última dictadura militar. Luego, a partir de 1983, con la restauración de la institucionalidad democrática, las villas comienzan a repoblarse, y comienza un periodo de crecimiento intenso. En la ciudad de Buenos Aires, entre 1981 y 1991 las villas

crecieron más de un 300% y luego, entre 1991 y 2001, las cifras se duplicaron. En el 2008 se estimaba en 192.000 la cantidad de residentes en ellas,⁶ con una superficie ocupada de aproximadamente 300 hectáreas que representaría el 1.5% de la superficie total de la ciudad de Buenos Aires (calculada en 200 km²). Esta población representaría cerca del 7% del total de habitantes de la ciudad.⁷

En la medición de la evolución de la población en villas (cuadro 1) se han contemplado los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT), núcleos mínimos de vivienda individual –de apenas 13.3 metros cuadrados cada unidad “habitacional” para albergar a una familia– extremadamente precarios, construidos durante la dictadura liderada por Onganía (1966-1970), en el marco del Plan de Erradicación de Villas (PEVE). Los NHT fueron construidos como unidades de vivienda transitoria con el objetivo de *civilizar* a la población residente en villas antes de otorgarles su vivienda definitiva.⁸ La

Cuadro 1
Cantidad de habitantes en villas, Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) y Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU) en la ciudad de Buenos Aires 1956 – 2008

Año	1956*	1962**	1966**	1976	1980	1983	1991	2001	2008
Total personas en villas	33.920	42.000	80.000	217.405	37.010	11157	52.608	107.805	192.000*** (aprox.)
Cantidad de villas	21	33	33	28	23	11	14	17	16***
Cantidad de NHT				4	2	2	2	2	2
Cantidad de NAU								4	24****

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (GCBA).

*Fuente: Yujnovsky, Oscar (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

**Fuente: Oszlak, Oscar (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Cedes Humanitas. Buenos Aires.

***Elaboración propia en base a estimaciones realizadas por la Sindicatura General de la Ciudad en el Informe Especial UPE N° 3. Diagnóstico Institucional 2007 y datos proporcionados por la Dirección de Estadísticas y Censos (GCBA).

****Fuente: Diagnóstico de la Emergencia Habitacional en la ciudad de Buenos Aires. Convenio FADU-UBA/ Ministerio de Derechos Humanos y Sociales (GCBA), Informe final 2008.

6 En rigor, son solo datos estimativos y probablemente bastante subestimados porque desde el 2001 no se cuenta con datos censales oficiales de la totalidad de las villas.

7 La población de la ciudad de Buenos Aires (CABA), desde mediados del siglo XX, ronda los 3.000.000 de habitantes. Asimismo, es importante mencionar que solo se han estimado los habitantes en villas y Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU) no contemplando otras modalidades de hábitat precario como los alquileres de piezas en hoteles e inquilinatos, ocupación de inmuebles y personas sin techo.

8 “Se suponía que los villeros debían (...) ‘readaptarse’ antes de ser trasladados como gente civilizada a sus nuevas viviendas. Expertos sociales serían los encargados de «motivar» a los villeros para dejar atrás sus pésimos códigos de conducta. La idea de que los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) fueran levemente estrechos (...), el que

mayoría de la población proveniente de villas y relocalizadas en estos núcleos nunca ha podido acceder a su vivienda definitiva y todavía hoy residen en estos espacios excepcionalmente insalubres. Como plantea el Informe 2009 de *Derechos Humanos* en la Argentina del CELS los “NHT fueron villas creadas por el propio Estado” y normalmente se los incorpora, en los estudios, bajo la categoría *villa*.

Más recientemente se ha presentado un fuerte crecimiento de nuevos procesos informales de ocupación de suelo urbano, espacios que han sido denominados por los organismos estatales como *Nuevos Asentamientos Urbanos* (NAU). Este fenómeno comienza a desarrollarse a partir de la década del 90, con un fuerte crecimiento y consolidación en el último decenio. Estos nuevos asentamientos no se diferencian de las villas históricas de la ciudad, salvo por su reciente conformación. Esta denominación diferencial legitima intervenciones disímiles entre las históricas villas y los NAU de las agencias estatales (Lekerman, 2005).

Se suele vincular el crecimiento de las villas en la ciudad con el aumento de la pobreza o la falta de empleo. Si bien estos fenómenos están fuertemente asociados y se condicionan mutuamente, es necesario realizar algunas especificaciones. Por ejemplo, en el año 1975 solo el 4% de la población argentina se hallaba por debajo de la línea de pobreza y el 7% estaba desocupado; sin embargo, la población residente en villas en la ciudad de Buenos Aires rondaba las 200.000 personas y se encontraba en pleno crecimiento. Algo similar sucede en la coyuntura actual. Desde el año 2003 a la actualidad los índices macroeconómicos estiman mejoras en las condiciones de vida de la población en general (con reducción de pobreza y desempleo), pero el acceso de gran parte de los sectores popula-

res a habitar en la ciudad formal se encuentra evidentemente restringido. Con esto se intenta señalar, por un lado, que no solo los habitantes pobres o sin empleo están forzados a residir en viviendas precarias e informales y, por otro, existe una histórica deficiencia del Estado para garantizar el acceso a la vivienda y a la ciudad formal a vastos sectores de la población que no logran suplir esa necesidad vía el mercado.

Políticas públicas en relación a las villas de la ciudad⁹

En la ciudad de Buenos Aires, desde fines de la década del cincuenta hasta la década de los ochenta, se registraron diferentes intentos de intervención estatal frente al fenómeno de villas, orientados principalmente a su erradicación. Como indica Cuenya (1993), el pensamiento dominante en ese periodo suponía que las villas eran espacios caóticos, lugares donde reinaba la anomia, focos de patología social. Es decir, el problema de las villas no era visto solo como un problema de déficit habitacional sino como patología social generadora de otros problemas de orden social y urbano. Este supuesto legitimaba dos tipos de respuesta política: control de la inmigración campo-ciudad y erradicación de villas a partir de la relocalización de sus pobladores en grandes complejos habitacionales ubicados en zonas periféricas, construidos por empresas privadas y financiados por el Estado a través de créditos subsidiados.

Pero fue recién en la década del 70, cuando la última dictadura militar argentina implementó un plan sistemático para erradicar las villas de la ciudad y logró materializar una estrategia de desalojo forzoso y expulsión masiva de los habitantes de las villas de la ciudad de Buenos Aires.

fueran de una pésima calidad constructiva y el que se prohibiera expresamente a sus pobladores efectuar en ellos cualquier tipo de mejoras (...), respondía a una idea sagaz: al verse obligados a vivir en condiciones tan espantosas, los villeros (...) se verían inundados por ansias de superación y, entonces sí, desearían esforzarse para mejorar (...)" (Blaustein, 2001: 29-31).

9 El análisis de las características de la política hacia las villas (en lo que refiere al acceso al suelo urbano y a la vivienda) ha sido abordado por diversas investigaciones como las de Ziccardi (1977), Yujnovsky (1984), Bellardi y De Paula (1986), Oszlak (1991), Cuenya (1993), Blaustein (2001), Clivchevsky (2003), Cravino (2001, 2006 y 2009), Vitale (2009), entre otras.

Esta intervención generó serias consecuencias sobre la distribución espacial y las condiciones materiales de vida de la población residente en villas y, como señala Oszlak (1991), afectó el derecho al uso del espacio urbano, entendido como el derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de las viviendas de tal población.

Con el retorno de la institucionalidad democrática en 1983 comenzó un proceso de reapropiación de la ciudad (principalmente por parte de aquellos sectores que habían sido previamente expulsados) mediante estrategias de ocupación de casas vacías y reocupación de las villas que aún existían. Para comprender este proceso hay que tener en cuenta que la distribución de los diferentes sectores en el territorio no solo es consecuencia de determinadas políticas sino, también, “de una lucha permanente por el derecho al espacio urbano que se resuelve a través de múltiples y contradictorias tomas de posición por los actores involucrados” (Oszlak, 1991).

Conjuntamente con este proceso de repoblamiento de las villas comenzaron a diseñarse políticas para mejorar las condiciones habitacionales de estos sectores.¹⁰ Es decir, el Estado adoptó una posición diferente frente al fenómeno de villas y de algunas viviendas precarias de la ciudad (como los conventillos de La Boca). Respecto a las villas la política pasó a ser la de radicar a los habitantes en sus propios espacios a partir de la regularización dominial de las tierras ocupadas y la (re)urbanización de estos barrios. Esto se plasmó en diversas normativas y diseños de programas que se fueron redefiniendo a lo largo de las últimas dos décadas, centrados en la radicación, aunque con alcances variados aunque insuficientes.

Pueden identificarse varias razones para comprender el surgimiento de las políticas de radicación. En el plano internacional, en la década del 70 surgieron los primeros planteamien-

tos críticos acerca de la construcción, por parte del Estado, de viviendas masivas destinadas a la población erradicada de villas. Como señala Cuenya (1993), hasta ese entonces, la producción de viviendas masivas “llave en mano” no solo era concebida como una solución al déficit habitacional sino como un impulso al desarrollo de la industria de la construcción y los sectores ligados a ella, lo que generaría fuentes de empleo y beneficiaría a la economía en su conjunto.

En los años 70, en un contexto mundial de crisis económica, este tipo de intervención estatal comenzó a ser cuestionado tanto en sus presupuestos políticos como económicos. En este contexto, comenzó a generarse un nuevo consenso que reconocía la importancia de la regularización dominial de las viviendas autoconstruidas en asentamientos precarios. Las críticas al antiguo paradigma de intervención y la aceptación de la nueva concepción se consolidaron a nivel mundial y fueron apropiadas por los organismos internacionales, que comenzaron a impulsar la regularización dominial y la participación de los beneficiarios en las mejoras de sus viviendas, como ejes fundamentales de la política habitacional.

Estos debates explican, en parte, el giro local. La antropóloga argentina Cristina Cravino (2000) identifica otras razones para comprender el impulso de las políticas de radicación en el ámbito local. Por un lado, el reconocimiento por parte del Estado de una reivindicación histórica del movimiento villero. Por otro, la profunda reforma del Estado, que se acentuó a partir de 1989 y permitió la venta de tierras ociosas dentro de la lógica de las privatizaciones. También influyeron los lineamientos fijados por los organismos internacionales de crédito, que propusieron políticas sociales focalizadas, y en lo referente a la vivienda planteaban “soluciones habitacionales” que apuntaban a estándares mínimos de hábitat, en contraste

10 A mediados de la década del 80 se diseñó el Programa Recup-Boca (Decreto Municipal 6426/85), propuesta de rehabilitación urbana dirigida a los habitantes de los conventillos del barrio de La Boca, y el Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (Ordenanza Municipal 39753/ 84) destinado a mejorar las condiciones habitacionales de la población residente en las villas de la ciudad.

con la tradicional construcción de viviendas. Finalmente, pesó también, dice Cravino, el fracaso de las viviendas de interés social construidas durante la década del 70, que habían adoptado la modalidad del *gran conjunto urbano* y que por diferentes problemas, entre ellos las características de sus diseños arquitectónicos, convirtieron el hábitat ofrecido en una vivienda insatisfactoria para sus habitantes.¹¹

La política de radicación de villas desde sus inicios hasta la actualidad (breve repaso)

La política de radicación de villas comenzó a definirse a mediados de los años 80 y se desarrolló a partir de diferentes normativas y programas¹² que plantean la radicación como eje de sus intervenciones. La Comisión Municipal de la Vivienda (Instituto de Vivienda de la Ciudad desde 2003) fue uno de los organismos estatales más importante en la ejecución de esta política al menos hasta el año 2007.

En 1996 en el marco del proceso de autonomía política de la ciudad de Buenos Aires se sancionó la Constitución de la Ciudad, cuyo artículo 31 le otorga a la radicación el status de derecho constitucional. Este artículo es el marco y la base de una nueva ley sancionada en 1998 por la legislatura porteña, que establece la *Atención prioritaria a la problemática social y habitacional* en las villas y NHT, y esboza para la radicación de las villas y NHT un plan marco de urbanización a cumplir en un plazo de cinco

años, y la conformación para esta tarea de espacios intragubernamentales y de participación de las organizaciones villeras en las decisiones de gestión urbana a partir de la creación de una Comisión Coordinadora Participativa. Esto quiere decir que en su etapa autónoma la ciudad –bajo la lógica de los derechos– asume y refuerza la radicación como eje de las políticas estatales de vivienda, aunque no garantiza que estos derechos se cumplan.

De manera muy esquemática podrían señalarse cuatro objetivos de esta política que se mantuvieron expresados en las normativas marco y/o en los contenidos de los programas de radicación: 1) garantizar la radicación de los pobladores en los espacios urbanos que habitaban, 2) mejorar la calidad de vida de sus habitantes desarrollando una intervención de carácter integral, 3) garantizar la participación de los destinatarios en el diseño, ejecución y monitoreo de las intervenciones y 4) promover y facilitar la integración social y urbana de estos espacios y sus habitantes a la ciudad.

Respecto al último objetivo, la preocupación por la integración social y urbana de estos espacios ha estado presente, en este tiempo, bajo dos supuestos: 1) las villas no están integradas a la ciudad y 2) la intervención física por sí misma conllevaría la integración social y urbana. Dentro de esta lógica, la política en cuestión desplegó diversas intervenciones: entrega de materiales y asesoramiento técnico para el mejoramiento de las viviendas autoconstruidas o adquiridas,¹³ apertura de calles en continuidad con la traza de la ciudad

11 Diferentes investigaciones en nuestro país (Cravino, 1997; Dunowicz, 2000, 2003; Gentilini, 2005, 2008; Bettanim, 2006; Girola, 2008) han observado que muchos de estos conjuntos urbanos presentan, actualmente, un gran deterioro material, se encuentran altamente estigmatizados, y social y espacialmente segregados; efectos complejos y acumulados de aspectos no contemplados en el diseño e implementación de esta política.

12 El programa destinado a intervenir en villas y a ejecutar la política de radicación establecida en diferentes normativas, desde su creación a la actualidad, ha cambiado varias veces de nombre. Asimismo, si bien el Instituto de Vivienda fue el organismo más importante en la ejecución de este programa –hasta el 2007–, a lo largo de estos años “funcionó con una orgánica institucional confusa y difusa” (Rodríguez, 2009).

13 Con adquiridas nos referimos a las viviendas que fueron compradas por los actuales ocupantes a través del mercado inmobiliario informal altamente consolidado en nuestro caso de estudio. Investigaciones recientes en México (Jiménez Huerta, 2000), Brasil (Abramo, 2003) y Argentina (Cravino, 2006) mostraron cómo la falta de tierras disponibles para ser ocupadas por quienes no tienen acceso a la ciudad formal conllevó a la conformación de un mercado inmobiliario informal que opera en las villas y que se constituye, actualmente, como la forma predominante de acceso. Implica tanto compra-venta (de viviendas y espacios aéreos) como alquiler de piezas de inquilinato, departamentos y casas.

formal, dotación de infraestructura (agua, cloacas, luz, etc.), construcción de equipamiento comunitario (plazas, centros de salud, locales), reordenamiento parcelario, regularización dominial, sistema de autoconstrucción de viviendas individuales, y construcción de viviendas individuales y colectivas a través de empresas constructoras.

La construcción de viviendas colectivas, eje de análisis de este trabajo, se basaría en la necesidad de efectuar relocalizaciones *in situ* de hogares (ya sea por la apertura de calles o por la alta densidad de áreas afectadas a través del programa de reordenamiento parcelario). Asimismo, se acudiría a la construcción de este tipo de viviendas solo en aquellos casos en que la magnitud de las relocalizaciones y la escasez de terrenos disponibles imposibilitara la aplicación de otro tipo de operatorias: vivienda individual por autoconstrucción, vivienda cáscara (sistema mixto de construcción donde las empresas se encargan de construir la estructura básica de la vivienda y luego cada familia con ayuda técnica y aportes de materiales se encargan de las terminaciones y ampliaciones internas), y finalmente, lote con servicio.¹⁴ Sin embargo, como veremos adelante, en nuestro caso de estudio y en otras villas las alternativas

presentadas para el acceso a vivienda “propia y definitiva” se redujeron a las viviendas construidas por distintas empresas constructoras en complejos habitacionales de mediana altura y densidad.

La política de radicación en la Villa del Bajo Flores

La Villa 1-11-14 Bajo Flores, ubicada en la zona sur y una de las villas más grandes de la ciudad de Buenos Aires, tiene su origen en la década del 50.

Se estima que actualmente residen alrededor de 40.000 habitantes en las 46 hectáreas que ocupa. Como se observa en el siguiente cuadro, la cantidad de habitantes fue en progresivo aumento hasta el año 1976, cuando comenzó el mencionado proceso de erradicación forzosa –al igual que en el resto de las villas de la ciudad de Buenos Aires– y a partir de 1983, empezó nuevamente a repoblarse. Según el último censo realizado por la Comisión Municipal de la Vivienda en el año 1999, el 78% de los jefes de hogar había nacido en el extranjero, y sobre ese total el 72% provenía de Bolivia, el 17% de Paraguay y el 9% de Perú.

Villa 1-11-14 Bajo Flores - Barrio Rivadavia I y II



14 *De aquellas villas a estos barrios* (1999), publicación de la Gerencia de Promoción Social Urbana de la Comisión Municipal de la Vivienda.

Cuadro 2
Cantidad de habitantes y hogares en Villa 1-11-14
(1962 a 2007)

Año	1962*	1976	1980	1991*	2001*	2007***
Habitantes	4.467	36.515	1.976	4.894	24.012	40.000
Hogares		6.710	494		6.003	10.000

Fuente: Oszlak, Oscar (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Cedes Humánitas. Buenos Aires.

* Fuente: Dirección General de Estadística y Censos sobre la base de datos del Censo de Población, Hogares y Viviendas 1991 y 2001.

***Fuente: Estimaciones realizadas por la Sindicatura General de la Ciudad en el Informe Especial UPE N° 3. Diagnóstico Institucional 2007.

Las acciones efectivamente desarrolladas en la villa en el marco de un programa propio que ejecutaba la política general de radicación¹⁵ se centraron en dotar de infraestructura mínima al barrio (tendido eléctrico, red de agua potable, cloacas), en la entrega de materiales para el mejoramiento de las viviendas, en apertura de calles, en construcción de equipamiento comunitario (dos centros de salud, una cancha de fútbol y mejoramiento parcial de las pocas plazas existentes); también se avanzó, desde fines de la década del 90 hasta la actualidad, en la construcción de complejos habitacionales en espacios libres dentro del

perímetro de la propia villa. Como se dijo anteriormente, a diferencia de otras villas, las alternativas presentadas en el Bajo Flores para el acceso a vivienda “propia y definitiva” se redujeron a la entrega de viviendas colectivas “llave en mano” edificadas por distintas empresas constructoras; mientras que en otras villas de la ciudad se desplegaron distintas alternativas que implicaron la mejora de la vivienda actual a través de proyectos de autoconstrucción, loteo y consolidación del tejido existente.

Al presente, esta villa cuenta con 1.129 viviendas “llave en mano”, en seis complejos habitacionales de mediana altura (en general de hasta tres o cuatro pisos), edificados por diferentes empresas constructoras con fondos tanto del gobierno de la ciudad como del gobierno nacional.

Parte de las viviendas de estos complejos estaba consignada a las familias que se había afectado por una apertura de calle (preestablecida en la Ordenanza 44873/91) y/o por la liberalización de una manzana; el resto se “sorteaba”¹⁶ entre las familias residentes de la villa interesadas en este tipo de viviendas.¹⁷



Complejo habitacional Bonorino



Complejo habitacional MZ 2N



Complejo habitacional Polideportivo (Fotografía: Belén Demoy).



15 La Villa del Bajo Flores fue la primera que obtuvo su propia ley de radicación y urbanización a raíz de una fuerte lucha liderada, principalmente, por sus residentes, quienes reclamaban su participación en la política de radicación que se estaba implementando. En el año 2000, se creó el “Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14”, destinado a elaborar, ejecutar y verificar el Plan Integral de Urbanización de la misma en forma consensuada. Respecto a la radicación y urbanización de esta villa, los ejes de intervención que plantea esta ley son los mismos que los propuestos para el resto y especificados en normativas y programas previos.

16 La adjudicación de viviendas no estuvo exenta de prácticas clientelares, aunque este tema no será abordado en este trabajo.

17 El programa de radicación implementado en el Bajo Flores estableció los siguientes requisitos para acceder a estas viviendas: “1) estar censado en la Villa del Bajo Flores en el relevamiento realizado por el Instituto de Vivienda de la Ciudad en 1999/2000, 2) el titular debía poseer DNI argentino, 3) constituir un grupo familiar con un mínimo de tres integrantes (en caso de acreditar discapacidad motriz podían acceder grupos de dos integrantes), 4) acreditar ingresos a través de declaración jurada, 5) ningún integrante del grupo familiar ser propietario de bien inmueble, 6) dejar lote y la casa libre”. Ante todos los casos demandantes de vivienda tendrían prioridad aquellos afectados por las obras proyectadas por el programa (apertura de calles y liberalización de manzana).

De la villa al complejo habitacional

En este apartado esbozamos las primeras reflexiones sobre el proceso de relocalización *in situ* y los cambios y continuidades entre dos condiciones habitacionales: la residencia en la villa y la actual residencia en el complejo habitacional. Para ello, se examinan aspectos de las actuales condiciones habitacionales de sus residentes y los principales problemas identificados en las nuevas viviendas, según las percepciones y relatos de sus habitantes.

Analizamos, por un lado, el proceso de relocalización, la autoconstrucción de vivienda y el comercio informal; por otro, presentamos las expectativas de las familias en acceder a la nueva vivienda y en qué medida éstas se cumplieron. Indagamos si el tamaño de las viviendas es adecuado, cuál es el tipo de tenencia de la vivienda al que han accedido los adjudicatarios y/o actuales ocupantes, cómo se desenvuelve la gestión del nuevo hábitat, y si los habitantes sienten que ha cambiado su imagen y la de su actual residencia respecto a miradas externas.

Para examinar las cuestiones mencionadas se combinaron técnicas cualitativas y cuantitativas de recolección de datos: entrevistas en profundidad, observaciones participantes, y encuestas realizadas en uno de los complejos habitacionales.

La urbanización negada

Respecto al sistema de relocalización *in situ* –llevado a cabo a partir de la operatoria de apertura de calles y liberalización de manzanas– con familias interesadas en acceder a un departamento, una de las condiciones para acceder a las nuevas viviendas fue dejar la residencia anterior para su inmediata demolición y así dar paso a la realización de nuevas obras proyectadas, como albergar a otra familia que hubiera rechazado relocalizarse en los departamentos o no cumpliera con los requisitos necesarios para acceder a ellos.

En ningún caso, el programa contempló algún tipo de reconocimiento económico por la vivienda –sea autoconstruida o adquirida– que

las familias dejaban (ni siquiera, por ejemplo, como parte de pago sobre el monto que debían pagar al adjudicarse un departamento). A pesar que el cuerpo de delegados de la villa reclamó en diferentes oportunidades e instancias de concertación un reconocimiento del capital invertido por los habitantes en sus viviendas (mano de obra propia y/o contratada, gasto en materiales para la construcción y mejoras, inversión en la compra del terreno y/o la vivienda).

N: La manzana uno, dos, tres y la cuatro son las más antiguas. Hasta el 93 éramos esas manzanas y algo de la manzana siete, nada más (actualmente son aproximadamente treinta manzanas), todo el resto era basural, laguna. Acá había un arroyo, que después con el tiempo se fue secando y después tapando. Entre la manzana uno y dos había un potrero. Después todo esto era campo, basural. Donde están los edificios de la Manzana 2N era como una tosquera, un pozo de diez metros para abajo y a veces iba a cazar ranas la gente. Todo eso se rellenó. ¡Y alrededor era todo basura! Había cemento, escombros, había de todo, andaban los caballos sueltos porque había caballos (...), había una casita por acá, otra por allá... muchos árboles, pastos, yuyos, todo eso... cada uno se encargaba de remover los escombros, suponete que llegaba una familia y nosotros le decíamos: 'ubicate donde puedas, emparejá, y ubicate' (...) [Nina, residente del complejo habitacional Polideportivo desde 2002].

D: Yo me compré un terreno sobre la Riestra, un paraguayo me vendió. Entonces después construí la casa abí. No sabía que estaba afectado por la calle, y con el tiempo perdimos toda la construcción, porque nos tiraron todo al suelo y entonces nos dieron un departamento a pagar. Pero tenía otra opción, si yo no quería venir (refiriéndose al departamento) y había otra persona que quería venir, hacíamos un cambio, pero pensándolo bien, de nada me sirve. Entonces más vale pagarlo éste, que ya es mío. Entonces comencé a pagar, así de ese modo estamos aquí en el departamento (...) teníamos una casa de dos pisos, era grande, como la familia era grande y el terreno chico, entonces teníamos que edificar para arriba (...) teníamos cuatro cuartos, el comedor, la cocina, y el quiosco. Empezamos de abajo, recogiendo latitas. Trabajaba en un lugar de demoliciones, entonces traía cerámicas, inodoro... como era gente de plata la

que hacía demoler las casas, las demolían con todo, a veces aparecían sillas, banquetas, platos, y así armé mi casa.

N: ¿Cómo recuerda el momento que le dijeron que tenían que abrir Riestra?

D: *Yo no sé si usted pasó por ese momento, que te cueste un sufrimiento construir una casa y que en dos horas te lo tiren al suelo. Eso es lo que te duele. Vos parecés un ciruja que venís todos los días con una cerámica, con una madera, con una puerta, te cuesta construirlo. Yo pagué mano de obra a los albañiles, las chapas las conseguí del finado de la cascotera que me las regaló, y desde allá me cargaba yo los chapones, parecía una hormiga que venía todos los días con carga, a mí me costó mucho construirla esa casa, todo eso con tanto sacrificio y en dos horas tiene que demolerse, porque recién cuando lo demuelen te abren la puerta de tu departamento (...)* A nosotros no nos reconocieron ¡nada! de nuestra vivienda, lo único que nos dieron es este departamento a pagar. [Diana, residente del complejo habitacional Bonorino I desde 2003].

Así se fue desarrollando el proceso de autourbanización, en tierras que en principio no eran aptas para ser habitadas, sin ningún tipo de infraestructura y con altos niveles de contaminación. El esfuerzo propio y la ayuda mutua fueron requisitos indispensables para comenzar a habitar y hacer habitable un espacio inhóspito y adverso. Como sostienen Duhau y Giglia (2008:35) “unos actores urbanos ocupan un predio para construir allí una vivienda precaria, y así convierten en doméstico un espacio hostil y crean lo urbano desde la nada, mediante un largo y fatigoso proceso de humanización”.

En la segunda entrevista, Diana relata su experiencia al ser relocalizada a un departamento y deja ver la negación material y simbólica que el programa hace del esfuerzo desarrollado para convertir su espacio en algo que tiene sentidos y usos determinados. En definitiva, lo que se niega es un proceso que les ha permitido acceder a un lugar donde vivir –aunque sea precariamente– en la ciudad. Prevalece una falta de reconocimiento material en tanto no hay un resarcimiento económico por esa inversión, y simbólico en tanto no hay un reconocimiento

del significado de esa urbanización previa autoconstruida.



Demolición de viviendas por relocalización de familias

El comercio informal y el proceso de relocalización *in situ*

A pesar de que el programa de radicación en el Bajo Flores fue diseñado como una política integral, y así fue expresado en las diferentes normativas, el comercio informal –ampliamente extendido en la villa– no fue contemplado en el proceso de relocalización *in situ* y acceso a la nueva vivienda. Nos referimos principalmente a los comercios informales de diferentes rubros instalados por muchas familias en el frente de sus viviendas. Estas familias encuentran que el programa contempla solo su situación habitacional pero no su fuente laboral, es decir, solo les ofrece su relocalización en un departamento o en otra casa de la villa.

Esta situación ha generado que algunas familias decidan relocarse en otra vivienda en la villa –rechazando su relocalización en el departamento– o instalar sus negocios en los propios departamentos, utilizando uno de los cuartos para seguir manteniendo su fuente laboral. La primera opción es altamente compleja porque implica encontrar una vivienda acorde con las necesidades de la familia –en tamaño, estado material, ubicación– y que la familia de esa vivienda esté interesada en dejarla y trasladarse a un departamento. En cuanto a la segunda, los departamentos en planta baja resultan los más adecuados; en algunos de los complejos habitacionales de la villa, éstos han sido transformados en viviendas/negocios, generando situaciones de hacinamiento y, por otro, conflictos entre vecinos de un mismo edificio por la instalación de estos comercios.

En otros casos, las obras de apertura o liberalización de manzana no se pudieron realizar debido a que los vecinos afectados no aceptaron ninguna de las propuestas, porque ambas restringían la posibilidad de mantener su fuente laboral tal cual había sido desarrollada por ellos.



Comercio informal en la Villa 1-11-14

Expectativas sobre la nueva residencia

Muy sintéticamente, se puede señalar que quienes decidieron relocarse en un departamento lo hicieron con la expectativa de vivir en una vivienda de mejor calidad y comodidad, tener algo propio, alejarse del “mundo de las drogas y los robos frecuentes”, e incluso poder acceder a un nuevo status socio espacial o a una suerte de ascenso social; es decir, en todos los casos se esperaban tanto mejoras simbólicas como materiales a partir de la relocalización:

N: ¿Se cumplieron las expectativas que tenían al venir acá al departamento?

M: ...sí... es algo de nosotros... acá no nos van a poder sacar muy fácilmente. Acá se puede comprobar que esto es de nosotros, allá no teníamos ni un papel, no teníamos nada de nada. Después es lo mismo vivir en la villa que vivir acá. Porque es peligroso vivir acá igual que en la villa. Es lo mismo, lo que cambió es que puedo decir que esto es mío. [María, residente del complejo habitacional Bonorino III desde 2007].

N: ¿Cómo vivieron el cambio de estar en la manzana 10 a estar acá en los departamentos?

G: Nos sentimos contentos porque a pesar de que lo estamos pagando, sabíamos muy bien que lo teníamos que pagar, que teníamos que pagar luz y agua, entonces uno al venirse acá sabíamos que teníamos que trabajar sí o sí los dos, acá llueve o truene hay que ir al trabajo porque hay responsabilidades, hay que pagar. Pero nos sentimos bien, contentos, porque es como que vivimos más cómodos, nos pudimos comprar nuestras cositas, porque allá solo teníamos la tele. No nos podíamos comprar nada porque era chiquito donde vivíamos, teníamos una mesita chiquita donde comíamos los dos, y no teníamos lugar. Por ejemplo si yo me quería comprar una heladera, porque heladera tampoco teníamos, usábamos la de mi mamá. Entonces fuimos pensando que por ahí podíamos tener nuestra cocina... porque teníamos un anafe, con dos hornallitas. La verdad fue una alegría, una emoción de venir a algo nuevo.

J: Antes no podía invitar a nadie de mi familia que venga porque allá era chico, ¿a dónde los íbamos a meter? ahora puedo recibir, pero allá donde

vivía no podía recibir, porque era muy chiquito. En cambio ahora, hace cinco años que vivo acá, vino mi hermana, vino mi compadre, vino mi otra hermana de Bolivia, ahora viene otra hermana con su marido. Yo les digo que vengan a conocer Buenos Aires, el departamento es chico pero se pueden quedar. Yo les digo que los voy a llevar a sacarse fotos por allá, por acá, pasear. [Glenda y José, cónyuges, residentes del complejo habitacional Bonorino I desde 2004].

S: Desde los 11 años vivo acá en la villa (...) yo vivía en la manzana x, y como quería algo mejor para mi hija dije: 'entrego mi casa y me voy a un departamento'. Porque es feo vivir en la villa, para mí y para mi hija es feo vivir en la villa. Yo tenía mi casa grandísima, tenía dos piezas, tenía patio, y yo por ella dejé (refiriéndose a su hija) y me dieron acá, porque quería algo mejor para ella. Ella va a colegio privado, y es feo, va a un colegio privado y vive en la villa. Entonces agarré dejé mi casa y me vine a vivir acá. Me dieron dos ambientes con dos dormitorios.

N: ¿Es más chico que la casa que tenías?

S: Sí, mi casita que tenía allá era un poquito más grande. Tenía patio, plantas, tenía dos piezas también. Pero después dije no, lo dejo, porque venía la gente le gustaba mi casa, mi casa era linda. Y había un paisano, paraguayo, que no quería venir acá. Porque ellos están acostumbrados a vivir así, no encerrados, no muy adentro, no le gusta los departamentos. Y viene y me dice: 'mirá negra a mí me van a tirar mi casa, en la manzana x, ¿me dejas tu casa?' Y yo le dije: mirá hay que ver. Tengo que ver el departamento... si me gusta'. Pensé mucho, porque mi casa era linda en la manzana x, y después dije: 'mejor me voy a mudar, porque acá es un asco'. Al principio no me gustaba estar acá, iba a la villa, volvía otra vez, y ahora ya no fui más a la villa. Ya me acostumbré, tengo conocidas, amigas, y ahora ya no me gusta ir más a la villa. Más por ella (por su hija) yo salí de ahí, porque es feo la villa. [Sonia, residente del complejo habitacional Bonorino III desde 2008].

N: ¿Por qué te querías ir de la villa?

R: Por los vecinos, que ellos tienen perros, te vienen frente de tu puerta y no te limpian, me cansé de la basura que había, y después lo último era mucha droga... no se aguantaba más, que fuman, se drogan en la puerta, yo no quiero eso para mi hija (...) la idea era venirme y darle una vida mejor a mi hija. Yo no quiero que vea mi hija los chicos que se están fumando y se están drogando y ella sienta ese olor día y noche. En el colegio mismo los discriminan a ellos porque viven en la villa (...) [Rosario, residente del complejo habitacional Bonorino II desde 2007].

Las expectativas no solo se basan en una mejora habitacional, también contemplan otros aspectos de la vida, que exceden el anhelo de una mejora de la vivienda. Los residentes del Bajo Flores no tuvieron muchas opciones a la hora de elegir en qué vivienda y lugar vivir; quienes se encontraban afectados por una calle o la liberalización de una manzana podían optar por relocalizarse en un departamento o en otra casa de la villa. Los complejos contaban con un stock destinado a quienes se veían afectados por estas situaciones. El resto de los departamentos se "sorteaba" entre quienes se habían inscrito en el listado de posibles adjudicatarios que confeccionaba el programa. Aunque no pudieron elegir ni la ubicación de la vivienda ni sus características morfológicas, la relocalización en las nuevas viviendas despertaba expectativas que solo en parte se cumplieron.

(In)adecuación de las nuevas viviendas al tamaño de las familias

A partir de un relevamiento realizado durante los años 2006 y 2007¹⁸ en uno de los complejos habitacionales de la Villa del Bajo Flores se estimó que aproximadamente el 57% de las viviendas se

18 Relevamiento realizado en el complejo habitacional Sector Polideportivo, durante los años 2006 y 2007, por el Programa de Asistencia Integral a Consorcios del Instituto de Vivienda de la Ciudad y el Centro de Prácticas Taller II de la Carrera de Trabajo Social de la UBA. Durante este relevamiento se aplicó una encuesta que contempló 90 casos sobre un total de 460. La selección de los casos fue aleatoria con el único requisito de no encuestar a más dos hogares por edificio (el complejo se compone de 53 edificios de hasta 16 departamentos cada uno).

encontraban hacinadas.¹⁹ Este porcentaje indica la inadecuación entre la cantidad de cuartos de la vivienda y la cantidad de personas que la habitan. A partir de la información brindada por diferentes integrantes del equipo técnico del programa a cargo de implementar la política de radicación en la villa, el nivel de hacinamiento de las viviendas puede responder a diferentes motivos:

- El tamaño de las viviendas construidas²⁰ se decide, en parte, a partir de los datos obtenidos por relevamientos realizados a las familias potencialmente beneficiarias. Sin embargo, el tiempo excesivo transcurrido entre el relevamiento de los datos y la adjudicación de las obras provocó que las viviendas una vez adjudicadas no se adecuaron al tamaño de las familias.
- En algunos casos no se admitieron desdoblados, esto significa que llegado el momento de la adjudicación, las familias habían crecido en cantidad de núcleos conyugales y el programa no brindó solución a cada núcleo conyugal sino solo al que había sido censado o relevado al inicio de la construcción del complejo.
- El crecimiento vegetativo genera que viviendas que en un principio fueron adecuadas, pronto dejen de serlo, y el departamento no contempla la posibilidad de ampliación como puede contemplar una casa o la residencia anterior.
- La instalación de negocios al interior del propio departamento, destinando, de este modo, uno de los cuartos como establecimiento de su fuente laboral.

Tipo de tenencia de la vivienda

El cuadro 3 muestra que solo el 34% de los hogares pudo escriturar (con hipoteca) su departamento. Por otra parte, en el año 2006 se han intrusado 156 viviendas de uno de los

complejos habitacionales de la villa, y en el año 2008, unas 110 viviendas más de otro complejo. Hasta el presente la situación de estas familias no ha sido regularizada, ni siquiera cuentan con documentos de adjudicación. Al momento de ser intrusadas, las viviendas no estaban finalizadas, carecían de diferentes tipos de servicios que luego, con el paso del tiempo, los residentes fueron instalando precariamente.

Esta situación irregular de dominio, tanto de aquellas viviendas adjudicadas como de aquellas intrusadas, genera problemas materiales, legales y simbólicos, y marca una continuidad respecto a la tenencia precaria de la vivienda entre ambas condiciones habitacionales (villa/complejo habitacional), asimismo, evidencia cómo el Estado termina construyendo informalidad urbana.

Retomando las expectativas de los habitantes, frente a la falta de escritura, un vecino de uno de los complejos se expresó de esta manera: "(...) nosotros queremos mejorar nuestra calidad de vida, tener algo propio, acá estamos como que estamos en la villa, lo único que acá tenemos que pagar la luz, el gas, y el agua, allá adentro no pagábamos nada, no puede ser que nosotros tengamos que estar luchando por las escrituras, apenas entregan tendrían que darlas... nosotros en agosto vamos a cumplir tres años y no tenemos papeles... la escritura te da seguridad, si el día de mañana te quieren mover no te van a poder mover" [Entrevista a José, residente/adjudicatario desde 2007 del complejo habitacional Bonorino II].

Cuadro 3
Porcentaje de viviendas escrituradas y sin escrituras en los complejos habitacionales de la Villa 1-11-14 Bajo Flores al 2009

Total de viviendas	Total de viviendas con escritura	Porcentaje de viviendas con escritura	Porcentaje de viviendas sin escritura
1127	387	34,3	65,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos brindados por el IVC.

19 Se consideran hacinadas aquellas viviendas que albergan más de dos personas por ambiente.

20 Según datos suministrados por el Instituto de Vivienda de la Ciudad, del total de viviendas construidas (1.127) el 32% cuenta con un dormitorio, el 48% con dos dormitorios, el 15% con tres, el 4% con cuatro, y el 1% son ambientes únicos. Aproximadamente el 50% del total de viviendas con uno, dos y tres dormitorios cuentan con la posibilidad de conformar un ambiente más a partir de la subdivisión de su living comedor.

La gestión del nuevo hábitat

Todos los complejos habitacionales construidos en el marco del programa de radicación de la Villa del Bajo Flores se encuentran bajo el régimen legal de propiedad horizontal (Ley 13512) que regula la administración de los espacios y servicios comunes de estos complejos y establece derechos y obligaciones para cada uno de los propietarios. Básicamente, esto implica que los habitantes deben resolver por sí mismos un conjunto de situaciones vinculadas, principalmente, al uso y mantenimiento de los espacios y servicios comunes, lo que los pone frente a

la obligación de tomar decisiones, ponerse de acuerdo y aportar recursos para tal fin.²¹ En cierto sentido, y como plantean Duhau y Giglia (2008) vivir en un complejo habitacional implica una sociabilidad obligada y regulada, no exenta de conflictos y ambigüedades.

A través de observaciones participantes y de entrevistas se identificaron problemas que se suscitan por el uso y la gestión de los espacios y servicios comunes.²² Algunos de los edificios que conforman los complejos han logrado desarrollar niveles organizativos que les permiten abordar e incluso neutralizar los conflictos de convivencia y mantener el estado material de



Fotografías: Belén Demoy.

21 Cada complejo necesita desarrollar, al menos, dos niveles de organización consorcial. Un primer nivel vinculado al edificio como unidad, cada edificio comprende entre ocho y dieciséis departamentos compartiendo diferentes tipos de servicio (luz y agua) y espacios comunes (pasillos, escaleras, ascensores). Un segundo nivel vinculado al complejo habitacional que comprende un conjunto de edificios que comparten servicio de luz, estacionamiento, vías de acceso, áreas verdes semi públicas o de uso común.

22 Los problemas vinculados a la gestión del nuevo hábitat en los complejos habitacionales de la Villa 1-11-14 Bajo Flores también han sido abordados por Demoy, M.B.; Dino Ferme, N. (op.cit., 2009).

los edificios. Sin embargo, en otros predominan prácticas más particularistas que redundan en apropiaciones individuales de espacios comunes, irrespeto de pautas de convivencia pre establecidas e inexistentes o insuficientes contribuciones para afrontar gastos de mantenimiento común.

Es decir, las prácticas consorciales son heterogéneas en el interior de cada uno de los edificios. En el caso de aquellos que logran afrontar la gestión del nuevo hábitat encontramos diferentes signos, visibles desde el exterior de los edificios y/o complejos, que evidencian un nivel de organización, de apropiación y dominio del espacio entre sus residentes: instalación de parrillas en áreas comunes, mantenimiento de las áreas verdes, embellecimiento de las fachadas. Sin embargo, en la mayoría de estos edificios y complejos no se ha desarrollado una administración tal cual lo estipula la ley de propiedad horizontal. Existen ciertos arreglos específicos: contribución con trabajo personal, aportaciones económicas cuando son requeridas para fines específicos, limpieza a cargo de los propios residentes realizada en forma rotativa, etc.

(...) En el edificio hay dos encargados donde hacen reuniones todos los meses, se recolecta todo el dinero para la luz del palier, y las quejas que uno pueda tener, cada familia expone sus problemas y la limpieza la hacemos las cuatro familias de cada piso, una vez por mes, una semana cada familia. Y cuando hacemos corte del pasto nos juntamos todos, como yo no puedo cortar el pasto, no puedo ayudar, entonces presto mis herramientas o les pago una gaseosa pero entre todos hacemos el mantenimiento (...) [Diana, residente del complejo habitacional Bonorino I].

En cambio, en otros edificios y/o complejos, que no son pocos, se exteriorizan signos de deterioro prematuro y descuido de los espacios de uso común, lo que evidencia cierta dificultad por parte de los residentes para desarrollar prác-

ticas organizativas que les permitan dominar y apropiarse de estos espacios. Algunos signos de deterioro son: abandono de las áreas verdes, apropiación individual de espacios comunes, deterioro de fachadas, falta de iluminación en los espacios colectivos. En estos casos, los residentes manifiestan un profundo malestar al ver que se recrean las antiguas condiciones de vida de las que habían creído escapar al acceder a la nueva vivienda. Así lo ilustra Lorena:

Este edificio es una villa (...) En el edificio de al lado la mayoría quiere vivir bien, entonces están mejor que nosotros. Acá somos pocos los que queremos estar bien. Esto en cinco años se va a caer. Yo no se lo recomiendo a nadie. Es un asco. Vivir acá es una experiencia que no se la recomiendo a nadie. A mi hermana le tocó en los edificios nuevos, y no lo va a querer. Pidió reubicación. Abí me enteré que van a tener ascensor, ¿quién va a mantener el ascensor? [Residente de complejo habitacional sector Polideportivo desde 2002].

Hay dos elementos recurrentes en el discurso de los entrevistados al establecer las causas de los problemas referidos a la gestión de su nuevo hábitat o a la vida en los complejos habitacionales. El primer elemento es, llamativamente, la referencia a la *mezcla sociocultural*²³ y, el segundo, alude a la falta de intervención del Estado, en este caso el Instituto de la Vivienda de la Ciudad, para promover y construir esa *comunidad* anhelada.

(...) como te digo se mezcla todo tipo de gente, nosotros tenemos chorros, tenemos drogadictos, gente que te dan patada en la puerta, te gritan, escupen por el pasillo, por la escalera, tenés que andar peleando con la gente. El ascensor nunca funciona, ¿para qué?, para que un chico mañana te quede sin brazo, porque la madre no educa a sus hijos, no le habla a sus hijos, y además ¡no quieren pagar diez pesos por la expensa! Nadie quiere pagar. Nosotros no tenemos fondo acá, si se quema algo, hay que pedir, hay que hacer una junta, tenemos que juntar tanto y tanto para hacer tal cosa. Hay

23 Desde una perspectiva antropológica, otras investigaciones –tanto regionales como locales– sobre la vida en los complejos habitacionales dan cuenta de la referencia por parte de los residentes a la *mezcla cultural* como causante de los males que aquejan la vida en este tipo de unidades habitacionales, entre ellas: Giglia (2000); Girola (2008).

otros que tienen su fondo, su recaudación, su caja chica para hacer las cosas, y mínimo acá necesitas mil pesos para habilitar el ascensor. [Romina, residente del complejo habitacional Bonorino II desde 2007].

(...) esa es la contra de vivir en departamento. No sabes qué vecino te toca. Si el vecino de arriba o el que está en frente es chorro o no es chorro.

N: ¿Y los vecinos que ustedes tenían en la Av. Riestra, ¿no vinieron a estos edificios?

H: *No, nos mezclaron a todos. Solo conocíamos de vista al vecino del primer piso. Después a todos los demás no... a un par de vista... nos juntaron de todos lados. [Ignacio, residente del complejo habitacional Bonorino I desde 2004].*

(...) el gobierno, al hacer este movimiento de personas y establecer vecinos de la manzana 10 con la manzana 7...vecinos de la manzana 22 con la manzana 10...¿por qué el gobierno no hace estos traslados o estas mudanzas vecinos con vecinos? o sea, con toda esa construcción que se tuvo, para seguir con ese vínculo, con esa realidad... No, al contrario, piensan diferente, dicen: 'no, pero tienen que tener relación con otros'... supuestamente en la mezcla va a haber una construcción... yo pienso lo contrario, no va a haber construcción, y ahora nos damos cuenta de que no es así (...) [Horacio, residente del complejo habitacional Bonorino I desde 2003].

A pesar de que casi la totalidad de los vecinos en la mayoría de los complejos donde fueron adjudicadas las viviendas provienen de la Villa del Bajo Flores repetidamente se apela a la *mezcla* social y cultural como causante no solo de la mala convivencia y la falta de mantenimiento de los edificios sino también de la destrucción de los lazos construidos, previamente, cuando vivían en la villa. Se suele escuchar que si las cosas no funcionan bien es porque “hay gente que no sabe convivir” o “no quiere vivir bien, quieren seguir siendo villa”, refiriéndose a la cultura diferente del otro, que no se adecua a la vida en el nuevo espacio.

Estas percepciones evidencian lo que plantean Duhau y Giglia (2008: 315) “la construcción simbólica de la diferencia parece ser el motivo dominante de la representación social del entorno social y de las relaciones con los vecinos” y, como señala Girola (2008: 229), frecuentemente estas miradas conducen a proclamar una serie de propuestas y “demandas de reordenamiento que implican el establecimiento de mecanismos de diferenciación y exclusión” que hemos observado tanto en los relatos de los entrevistados como de los arquitectos –planificadores y ejecutores– de la política de radicación:

A veces yo pienso que cuando vivía en la villa vivía más tranquila, acá se mezcla mucha gente, gente mala... yo digo que tendrían que clasear (clasificar) a la gente que venía acá, no todos en la misma bolsa. Porque hay gente que es tan sucia, que no te barre, no te limpia, te escriben las paredes, te rompen las cerraduras, le decís que cierren la puerta y te hacen así (levanta los hombros). [Rosario, residente del complejo habitacional Bonorino II desde 2007].

La realidad es que en un edificio de doce familias hay diez o nueve que conviven bien, que más o menos se respetan, los tres que quedan a la larga se acomodan... cuando es al revés ¡desastre! porque tiran todo para abajo, por eso es bueno dentro de este mapeo social característico de la villa tener la capacidad de ver con muy buenos análisis sociales a quién tenés que mezclar pero nunca pudimos llegar a eso (...) porque encima hay sorteo para las unidades, vos no decidís en la adjudicación, una vez que está definido el listado se sortea. [Arquitecta del Programa de Radicación de Villas del Instituto de Vivienda de la Ciudad].

Los residentes se refieren también a la falta de intervención del Estado, específicamente del organismo ejecutor de la política de radicación, que a su vez es el encargado de la construcción de estos complejos.²⁴

Hay cosas que no hemos podido lograr en nuestro edificio. La convivencia es desastrosa. Si bien es

24 En el año 2003 el Instituto de Vivienda de la Ciudad creó un Programa de Asistencia Integral a Consorcios para atender las problemáticas que se suscitan en los complejos y edificios de vivienda de interés social. Este programa ha realizado un trabajo sistemático para fortalecer el espacio de organización consorcial en uno de los complejos de la villa, sin embargo, por falta de recursos no ha podido desarrollar la misma intervención en los cinco restantes.

cierto que hay una relación de habernos venido de un espacio físico con problemas en común y somos gente que nos conocemos, en esta horizontalidad se complica más, cada vez se hace más individualista y cada vez hago lo que yo quiero (...) y el estado del edificio es deplorable... es alarmante... porque son seis años que tienen de uso estos edificios y ya están en un estado lamentable, las paredes ya goteadas en los espacios comunes, sucias, como no hay este concepto de educación, de vivir en convivencia en este tipo de viviendas... porque es una modalidad que te lo implanta el gobierno a vivir en estas condiciones (...) el gobierno se equivoca totalmente porque hace un abandono total de lo que es una convivencia real en estos edificios, lo único que hace el gobierno es mudar a la gente, establecerlos, y después que se arreglen cada cual... no hay una participación del gobierno en este sentido. [Fernanda, residente del complejo habitacional Bonorino I desde 2004].

Se le demanda al Estado la aplicación de ciertos criterios de elección de las familias a la hora de adjudicar las viviendas, y justamente por no haber realizado dicha clasificación y haber favorecido la *mezcla*, se le atribuye la responsabilidad de las actuales y adversas condiciones en las que se encuentran algunos edificios. También se le demanda asumir activamente la construcción de esa *comunidad* no alcanzada luego de la adjudicación de las viviendas; la conformación de una suerte de *comunidad* creada o al menos facilitada “desde arriba”.

Zona roja antes, ¿y ahora?

Una amplia y difundida bibliografía ha analizado las miradas altamente estereotipadas y descalificadoras que pesan sobre los residentes de determinados espacios urbanos relegados como los habitantes de villas, asentamientos, complejos de vivienda de interés social y otros tipos de hábitat popular. Muchos autores ya han advertido el rol de los medios de comunicación como agentes indiscutidos en la atribución de sentidos y significados negativos a determinados espacios y habitantes de la ciudad. En este sentido, y como apunta Girola (2008: 275), las situaciones residenciales deben ser analizadas teniendo en cuenta “la impostación de ciertos relatos públi-

cos de amplia difusión que procuran invisibilizar y descalificar, o bien iluminar o enaltecer determinadas configuraciones socio espaciales”.

La Villa del Bajo Flores, como la mayoría de las villas de nuestra ciudad, carga con una reputación fuertemente negativa que redundaba en discriminación residencial. En la experiencia de muchos habitantes de la villa, el hecho de vivir allí se ha vuelto un obstáculo para su plena aceptación social debido al prejuicio que opera sobre ellos.

La expectativa de muchos de los interlocutores era que el cambio habitacional, es decir, el acceso a los departamentos de los complejos les ayudara a adquirir un mayor capital social, simbólico y material que les permitiera disputar su efectiva integración a la ciudad.

A: Hace veinte años vivía en González Catán, y empecé a trabajar en la casa de Mariela. Después me mudé acá, a la villa, y ¿podés creer? nunca le dije que vivía acá. Y al día de hoy, hace veinte años que trabajo con ella y piensa que vivo en Catán.

N: ¿Y por qué no le decís que vivís acá?

A: Me da no sé qué, pienso que quizás me quita el trabajo. [Ana, residente del complejo habitacional Polideportivo desde 2002].

(...) pero si vos por ejemplo vas a comprar un electrodoméstico a Rivero, ellos no quieren entrar acá para traerte porque dicen que es zona roja, te discriminan totalmente... yo una vez me peleé con ellos, ellos vienen, volantean el barrio, cuando vas a comprar no te preguntan si la plata viene de la villa, pero después no te lo traen (...) [Romina, residente del complejo habitacional Bonorino II desde 2007].

(...) pero el remise no entra acá, el taxi tampoco, la ambulancia tampoco, no entran acá porque es zona roja. La boleta de gas no llega. El teléfono tampoco llega acá, hay que ir a pagar al central. No es mejor vivir acá, es feo vivir acá. Cuando voy a comprar al Coto tengo que esperar al remise para que me traiga, a veces tengo que esperar una hora, porque solo te traen los remises de acá (...) [Lorena, residente del complejo habitacional Polideportivo desde 2003].

(...) nos queremos ir a vivir a otro lado, a Caballito, Flores, ya hemos ido a ver lugares, salir

un poco de acá, salir de esta zona que no sabes si mañana pasa... me asaltan a algún pibe, como te decía la policía acá pasa, en cambio allá es diferente, no te digo, hoy en día en todos lados está jodido (...) pero la policía allá pasa, ve algo, y va y acude. En cambio acá salís a la calle, la policía pasa pero no para. [José, residente del complejo habitacional Bonorino III desde 2007].

(...) ibas a pedir un crédito a Frávega, te miraban la dirección: Bonorino y Riestra, y te decían: 'no, mirá, sabes qué... te vamos a llamar' (refiriéndose a cuando vivía en la villa).

N: ¿Y ahora, sí te lo dan?

J: No, ahora tampoco. Por eso te digo, no te beneficia en nada vivir acá. Un préstamo bancario no te dan, un préstamo financiero, ¡olvidate! (...) yo hice cambio de domicilio y puse Riestra 1036 (...) es una dirección que queda más allá, y con esa dirección podía entrar a los trabajos [Juan, residente del complejo habitacional Bonorino III desde 2007].

La situación y sensación de aislamiento continúa a pesar del cambio habitacional. Sobre ellos continúan recayendo estigmas territoriales y discriminación residencial que obstaculiza la búsqueda de empleo, el acceso a diferentes servicios urbanos como entrega a domicilio, servicios de ambulancia, correo, vigilancia e incluso el servicio de barrido de sus calles y veredas.²⁵ Ante esta situación, se despliegan una serie de estrategias simbólicas y materiales individuales o comunitarias para acceder a estos servicios y así neutralizar los efectos, aunque sea transitoriamente, del estigma que pesa sobre ellos.

Por tanto, su actual lugar de residencia continúa social y espacialmente segregado, y prevalece un disfrute desigual de bienes materiales y simbólicos respecto a otros habitantes de la ciudad formal. En los relatos de los residentes aparecen fronteras simbólicas (villa/ciudad, adentro/afuera) que ponen en evidencia esta situación de desigualdad.

Nosotros estamos bien acá, pero nos merecíamos algo más afuera. [Nina, residente del complejo habitacional Polideportivo desde 2004].

Los términos utilizados, “adentro” y “afuera”, muestran el reconocimiento de una frontera simbólica que demarca dos espacios residenciales a los cuales se vinculan condiciones de vida desiguales. En la mayoría de los casos, “afuera” es una mejor opción que “adentro”, excepto para aquellos habitantes que han construido vínculos sociales fuertes y significativos (familiares y de amistad) en su entorno, o han asumido un compromiso político y social con su barrio.

Reflexiones finales

La política de radicación de villas comienza a implementarse con el retorno de la democracia (1983) y se extiende hasta nuestros días. En la década del 90, con el proceso de autonomización de la ciudad de Buenos Aires y bajo la lógica de los derechos, la ciudad asume y refuerza la radicación como eje de las políticas urbano-habitacionales. Sin embargo, ha existido –y aún existe– una fuerte disociación entre los avances en el marco legislativo y los avances efectivos en el marco ejecutivo. Los proyectos de ley sancionados, vinculados con la ampliación de los derechos de radicación y (re)urbanización de los residentes en las villas de la ciudad, tuvieron un escaso e insuficiente correlato con su efectiva implementación tanto en términos cuantitativos como cualitativos (parámetros privilegiados en las intervenciones realizadas).

Por otra parte, la política habitacional implementada en la Villa del Bajo Flores en el marco de la radicación, y los cambios y continuidades entre las dos condiciones residenciales en juego –villa y complejo habitacional– muestran que aunque se planteó un abordaje integral (lo que entendemos como el enfoque cualitativo de la política en cuestión), su intervención se

25 A pesar de que los residentes de estos complejos deben pagar el impuesto municipal de barrido, alumbrado y limpieza (ABL), todavía no cuentan con estos servicios.

limitó a los aspectos físicos sin contemplar los que forman parte de habitar, vinculados con la dimensión laboral, social y simbólica. Si bien la mayoría de los entrevistados reconoce la mejora material, sus insatisfacciones respecto a la nueva vivienda se deben a que se reproducen problemas similares a aquellos padecidos en la villa –que no se reducían a la necesidad de residir en una vivienda de mejor calidad–, además de nuevos problemas como aquellos relacionados a la gestión del nuevo hábitat.

Por último, en relación al objetivo de la política de radicación vinculado a promover y facilitar la integración social y urbana de estos espacios y sus habitantes a la ciudad, si bien esta preocupación ha estado presente bajo los supuestos de que las villas no están integradas a la ciudad y que la intervención física por sí misma conlleva la integración social y urbana, la pregunta que permanece es si esta integración de las villas es posible en base a intervenciones enfocadas exclusivamente en los aspectos físicos y materiales.

Postulamos que esa integración sí existe, aunque de manera desigual, y revertir esas desigualdades no solo implica que el Estado intervenga realizando mejoras físicas sumamente importantes en las villas, también es necesario el desarrollo de una política integral que contemple los diversos aspectos que atraviesan el espacio urbano y el acto de habitarlo, entre ellos, los aspectos simbólicos relacionados con las representaciones altamente negativas que continúan estableciendo fronteras entre las villas y el resto de la ciudad, y que condicionan la aceptación plena de sus habitantes. Esto implica que las políticas, en este nivel, no deben intervenir solo en las villas, sino en la ciudad.

Bibliografía

- Blaustein, Eduardo (2001). *Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de la última dictadura*, Buenos Aires: Comisión Municipal de la Vivienda.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2009). *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2009*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Clichevsky, Nora (2003). “Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires”, en: *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXV (136-137), Buenos Aires.
- Comisión Municipal de la Vivienda (1999). *De aquellas villas a estos barrios*, Buenos Aires.
- Cravino, María Cristina (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad*, Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.
- (2000). *La política de radicación de villas. El caso de la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, (mimeo).
- Cuenya, Beatriz (1993). *Programa de radicación e intervención de villas y barrios carenciados de la Capital Federal*, Buenos Aires: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- Demoy, María Belén; Dino Ferme, Nicolás (2009). “La problemática de las viviendas de interés social, la apropiación simbólica del espacio y el derecho a la ciudad. Un estudio exploratorio sobre el impacto de las políticas de vivienda de la CABA y la vida urbana en el complejo ex Villa 1-11-14”, ponencia presentada en las V Jornadas de Jóvenes Investigadores en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.
- Duhau, Emilio; Giglia, Ángela (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, México: Siglo XXI.
- Girola, María Florencia (2008). *Modernidad histórica, modernidad reciente: procesos urbanos en el área metropolitana de Buenos Aires: los casos del Conjunto Urbano Soldati y Nordelta* (tesis inédita de doctorado en antropología social), Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Informe Especial UPE N° 3, Diagnóstico Institucional 2007, Buenos Aires: Sindicatura General de la Ciudad.
- Lekerman, Vanina (2005). “Procesos informales de ocupación de tierras en la ciudad de Buenos Aires. ¿Villas o asentamientos? El caso del asentamiento Costanera Sur. Los excluidos del sueño”, en: *Cuadernos de Antropología Social*, Jul/Dic, n° 22, pp. 115-135, Buenos Aires.
- Martínez, Clarisa (2004). *La política de radicación de villas como política de Estado* (tesis

- inédita de maestría en políticas sociales), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Novick, Alicia (coord.) (2003). “Las palabras de la ciudad: ciudad, villa, suburbio, barrio, conventillo, country-club, chalet, plaza”, en: <http://www.fadu.uba.ar/sitios/iaa/critica/0132.pdf>
- Oszlak, Oscar (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires: Humanitas, Estudios Cedes.
- Ratier, Hugo (1985). *Villeros y villas miseria*, Buenos Aires: CEAL.
- Rodríguez, Carla (2009). *Autogestión, políticas de hábitat y transformación social*, Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Universidad de Buenos Aires/Ministerio de Derechos Humanos y Sociales del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (2008). “Diagnóstico de la Emergencia Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires”. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Buenos Aires.
- Yujnovsky, Oscar (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

IV

Ciudadanías urbanas prácticas económicas y políticas



"Delimitaciones espaciales"

Gabriel Reyes

Alcances y desafíos de la economía popular urbana. Reflexiones a partir de análisis sectoriales y casos de estudio de la Región Metropolitana de Buenos Aires

Ruth Muñoz¹ (Argentina)

Resumen

Este artículo se propone avanzar en la sistematización y el análisis de la literatura basada en las investigaciones más relevantes sobre la economía popular de la Región Metropolitana de Buenos Aires en el periodo 2000-2009. Se plantean las prácticas más difundidas y los principales desafíos que ellas enfrentan. Se trata de un trabajo más bien de tipo exploratorio, que busca fortalecer la hipótesis sobre la racionalidad socioeconómica que tienen dichas prácticas y, eventualmente, sobre el alcance que tienen en la economía y la sociedad de la región.

Introducción

En el marco de un trabajo cuyo objetivo general es avanzar en la sistematización y el análisis de la literatura basada en las investigaciones más relevantes sobre la economía de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) en el período 2000-2009 (y los detectados en 2010), se realizó la búsqueda sobre la literatura referida a la economía popular urbana a fin de tener

más precisiones sobre su alcance en tanto subsistema o sector de la economía de la región y los desafíos que enfrenta actualmente. A su vez, se realizaron tres entrevistas en el ámbito académico y dos a actores miembros de organizaciones populares para complementar el análisis y confirmar algunas tendencias.

No se trata aquí de un trabajo exhaustivo que dé cuenta del estado del arte de las investigaciones al respecto sino de realizar un recorte en la literatura en función de los aportes que se consideraron particularmente interesantes desde el punto de vista de la racionalidad socioeconómica propia de la economía popular en la región.

El trabajo se organiza de la siguiente forma. En los párrafos que siguen se señalan algunas características generales de la economía y la sociedad de la región; luego se presenta brevemente el marco teórico que guía la investigación y que es utilizado para detectar las principales prácticas de economía popular que emergen en la RMBA; a continuación se presentan los principales desafíos que enfrenta esta economía y que dan lugar, por último, a las reflexiones finales.

¹ Licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Economía Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Investigadora docente del Instituto del Conurbano de la UNGS en el Área de Sistemas Económicos Urbanos. Coordinadora Académica de la Maestría en Economía Social. Especialista en cooperativismo de ahorro y crédito, microfinanzas, finanzas solidarias, trabajo autogestionado, economía social y economía urbana. rmunoz@ungs.edu.ar

Características generales de la economía y la sociedad de la RMBA

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)² reúne a aproximadamente 14 millones de habitantes según el Censo de 2001 (casi 3 millones en la ciudad de Buenos Aires y el resto en el conurbano bonaerense), lo cual constituye más de un tercio de la población argentina.

Según los últimos datos oficiales que no son conflictivos,³ para el primer semestre del 2007 las personas pobres en la región tal y como la considera el INDEC⁴ eran el 21,8% (11,6% en la ciudad de Buenos Aires y 25% en los partidos del conurbano) y los indigentes el 8,2% de la población (5,2% en la ciudad y 9,1% en el conurbano). Para el primer trimestre del mismo año la desocupación era la mayor de todas las regiones del país, alcanzando el 11%⁵ (8,7% en la ciudad y 11,8% en el conurbano), la subocupación horaria era del 10,2% (7,2% en la ciudad y 11,3% en el conurbano) y la sobreocupación horaria del 29,9% (26,4% en la ciudad y 31,2% en el conurbano) con una

fragmentación territorial evidente, que se reproduce en las distintas escalas de análisis y se mantiene a lo largo de los distintos indicadores señalados.

Si bien en términos generales este panorama habla de una importante mejora con respecto a los valores registrados durante la crisis del 2001, cuando la realidad socioeconómica nacional estalló luego de diez años de la implementación de políticas públicas neoliberales, las estadísticas siguen mostrando un panorama con serios problemas socioeconómicos y profundas desigualdades que se replican a todos los niveles (calidad de los trabajos, de vivienda y servicios públicos a los que se accede, etc.).⁶

Se trata a su vez de una economía que produce alrededor de la mitad del producto bruto del país, fuertemente concentrada, con un aparato productivo, financiero y comercial desnacionalizado (incluso en ramas tradicionales como las de la alimentación), con alto porcentaje de servicios precarios y una industrialización trunca, todo lo cual genera un tipo de territorio que muestra escasos signos integradores, al menos

2 Aquí se adopta la definición de RMBA que utiliza Kralich (1995) quien, siguiendo a Coraggio y Vapñarsky, usa un criterio de delimitación basado en los movimientos cotidianos que realizan las personas para satisfacer sus necesidades (principalmente laborales pero también educativas, de salud y de consumo), considerando para la fijación de los bordes las cabeceras de los servicios de transporte masivos radiales. De esta forma, la región abarca la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 43 partidos del Conurbano que forman parte de la Provincia de Buenos Aires (lo cual incluye aunque excede la definición de Gran Buenos Aires –GBA– que utiliza el INDEC, que abarca la ciudad de Buenos Aires y 24 partidos del Conurbano bonaerense). De esta forma, se incluye a los siguientes partidos ordenados alfabéticamente: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Exaltación de la Cruz, Florencio Varela, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lobos, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Navarro, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Vicente, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate.

3 La situación del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC) es conflictiva desde mediados del 2007, cuando se producen una serie de intervenciones por parte del gobierno nacional que remueven a gran parte de los trabajadores profesionales de sus cargos y generan precauciones en cuanto al uso de algunas estadísticas, principalmente en los cálculos de precios minoristas y, por tanto, de pobreza e indigencia medidas por línea de pobreza.

4 Ver nota 2.

5 Cifra subestimada, considera a la mayoría de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar como ocupados.

6 Algunos detalles sobre el mundo del trabajo de la región: los trabajadores asalariados alcanzan al 76,7%, mientras que los no asalariados son el restante 23,3%; en cuanto a la rama de actividad, en orden de importancia: servicios 23,9%, comercio/restaurantes/hoteles 22,8%, industria manufacturera 16,4%, finanzas/seguros/bienes inmuebles/servicios empresariales 11,9%, construcción 8,6%, servicio doméstico 8,4%, transporte/almacenamiento/comunicación 7% y otras ramas 0,8% (actividades no especificadas 0,3%). En cuanto a la calificación de la tarea, en orden de importancia: operativa 50,9%, no calificada 23,3%, técnica 16,0% y profesional 9,4% (ns/nc y no especificadas: 0,4%). El 41,9% de los trabajadores asalariados no tiene descuentos jubilatorios. Asociado con esta información del INDEC, cabe anotar que el 45% de los trabajadores de la región se encuentran insertos en puestos de trabajo informales, es decir, que desarrollan su actividad laboral al margen de las normas laborales, impositivas, contables y/o previsionales, según la definición propuesta por el Banco Mundial y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008).

desde mediados de los setenta (Sabaté, 2002; Narodowski, 2007).

Finalmente, a nivel político administrativo la RMBA es caracterizada como “sin gobierno”, en tanto que tiene muchos gobiernos (Pírez, 1999) o directamente con expresiones como “política y gobierno en el GBA: un mundo determinado desde afuera” (Narodowski, 2007) o “el gobierno federal como gobierno metropolitano” (Pírez, Labanca, 2008), lo cual da cuenta de una fuerte incidencia del gobierno nacional y un bajo grado de autonomía de los municipios, que si bien no determina condiciona las políticas públicas implementadas desde lo local.

La economía popular en el marco de una economía regional mixta

Nuestra visión de la economía de la RMBA es la de una economía regional mixta, abierta y en posición dominante respecto del resto del país y de dependencia con el exterior, siendo una característica sustantiva la hegemonía capitalista y, a su vez, la incompletitud del desarrollo del capital en tanto subsiste un gran sector de economía popular con trabajo organizado de forma autónoma.

Siguiendo a Coraggio (2009), lo económico se resuelve en cada sociedad –mal o bien– a través de diversas formas económicas, recursos y relaciones intra e intersectoriales, que se agrupan en tres subsistemas o sectores que conforman la economía mixta. Por un lado, se encuentra el sector de *economía empresarial capitalista* orientado por la acumulación privada de capital; por otro, el sector de *economía pública* orientado por una combinación de necesidades sistémicas, muchas veces en contradicción: el bien común (cuya definición es materia de lucha social, como lo es en los casos de los apogemas consensuados del Vivir Bien o el Buen

Vivir), la legitimación estratégica de un sistema injusto y la gobernabilidad que requiere el capital para funcionar; y, finalmente, el sector de *economía popular* orientado por la reproducción de las vidas de los miembros de las unidades domésticas, grupos y comunidades particulares.

En este marco, se entiende por economía popular a “la economía de los trabajadores, es decir, de aquellos miembros de la sociedad cuyas unidades domésticas dependen de la realización de sus capacidades de trabajo para obtener su sustento, fundamentalmente combinando: i) trabajo para la producción de satisfactores de consumo doméstico, ii) trabajo para producir bienes o servicios para la venta en el mercado y iii) trabajo organizado por patrones que contratan a los trabajadores como fuerza de trabajo por un salario. Los ingresos por venta de productos y por salarios, así como las transferencias monetarias recibidas por los miembros de las unidades domésticas, integran un fondo de gasto de consumo común utilizado para la adquisición de bienes y servicios a los que se suman los bienes y servicios producidos para el propio consumo” (Coraggio, 2009: 12).

En este marco de análisis es importante subrayar, por último, las diferencias con el enfoque del “sector informal urbano”⁷ desarrollado desde principios de los años 70 por la OIT y recientemente *aggiornado* con trabajos como los de Tokman (2001) sobre *el sector informal* y Portes y Haller (2004) sobre *la economía informal* y, a su vez, utilizado como sustento de políticas públicas en muchos países latinoamericanos, fundamentalmente a través de los trabajos de Hernando De Soto.

Para realizar esta diferenciación seguimos a Vázquez (2010), quien plantea tres ejes distintivos:⁸

– *El punto de vista del capital versus el punto de vista de los trabajadores.*

7 Uno de los precursores de la crítica al concepto de sector informal urbano fue Milton Santos mediante su propuesta del circuito inferior de la economía urbana en los países subdesarrollados, la cual debemos reconsiderar en el marco de la economía popular. Ver M. Santos (1975). *L'espace partagé les deux circuits de l'économie urbaine des pays sous-développés*. París: Librairies Techniques.

8 Vázquez hace este planteo para los emprendimientos de trabajadores autogestionados pero es generalizable a las prácticas económicas de los sectores populares.

El enfoque del sector informal caracteriza a las prácticas económicas populares enfatizando las deficiencias que tienen en comparación con la empresa capitalista “moderna” (falta de capital, de especialización y división de tareas, utilización de tecnologías atrasadas, incumplimiento de las leyes, etc.). En cambio, la perspectiva de la economía popular parte de la centralidad del trabajo frente a los otros recursos o factores.

- *Única racionalidad posible (la capitalista) versus la racionalidad reproductiva.*

Desde la perspectiva del sector informal, las prácticas económicas populares son embriones de empresas capitalistas, de los cuales pocos lograrán “modernizarse” y evolucionar hacia su destino natural de empresas capitalistas. No se contempla otra racionalidad posible o válida, que no sea la del crecimiento y la acumulación de capital. Como dijimos, en la conceptualización de la economía popular está el reconocimiento de su racionalidad socioeconómica que se fortalece en su estrecha vinculación con las unidades domésticas (vinculación que para la perspectiva del sector informal representa un problema a resolver, una separación necesaria que debe llevarse a cabo para un mejor desarrollo de la unidad económica).

- *Modernizar o tolerar versus la posibilidad de construcción de otra economía.*

Desde la vertiente de Tokman (2001) se diagnostica que las “microempresas informales” deben adecuarse a las “empresas modernas”, focalizando el problema en los sujetos que deben ser ayudados para realizar esta transformación. En cambio, para Portes y Haller (2004) el problema está en la estructura económica capitalista periférica y no ven posibilida-

des reales de mejora para estos sectores. Siguiendo a Coraggio, Vázquez plantea que desde la perspectiva de la economía popular se sientan las bases para pensar y construir alternativas a partir del reconocimiento de otra forma de hacer economía que puede fortalecerse, organizarse y disputar recursos y poder frente al sector público y al empresarial capitalista.

Es desde esta lente que analizaremos las prácticas económicas populares de la RMBA, desde lo realmente existente, considerándolas como un posible punto de partida (aunque no el único) para un proyecto de economía social y solidaria en la periferia latinoamericana.⁹

Algunas de las prácticas de economía popular más difundidas en la RMBA

En cuanto a las investigaciones sobre la economía popular regional podemos señalar tendencias marcadas como el hecho de que la mayoría de las investigaciones tienen recortes empíricos de bajo alcance, que hay un exceso de estudios de caso y que la mayoría de los trabajos tienen marcados recortes disciplinarios, todo lo cual dificulta una reconstrucción de procesos complejos a escala metropolitana. Cuestiones similares surgieron también en las discusiones en torno al informe realizado por Palma y Borello (2010) sobre las investigaciones científico-académicas que tienen por objeto a la economía de la región “en general”.

Por otra parte, a nivel de la economía popular existen dos rasgos intrínsecos al objeto, limitaciones que se suman a las anteriores y que no pueden dejar de tenerse en cuenta al momento de plantearse objetivos como los de este trabajo. Hacemos referencia, por un lado, a la inexistencia de estadísticas oficiales en nuestro país sobre las prácticas económicas populares¹⁰

9 Para más detalles sobre esta perspectiva, ver la compilación: Coraggio, J.L. (org.) (2007). *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. Buenos Aires: UNGS-Altamira.

10 En algunos países latinoamericanos se ha avanzado en este sentido, destacándose particularmente los mapeamientos de la economía solidaria de Brasil (que ya llevan más de una edición) y la intención de Ecuador de incluir las experiencias de la economía popular en el censo económico.

y, por otro, a la fuerte heterogeneidad de actores y experiencias que hace que no existan tipologías generalmente aceptadas.

En este contexto, se realizó la selección y análisis de la literatura disponible sobre el tema y se detectaron tres prácticas como las más difundidas.

De cooperativas, empresas recuperadas, emprendimientos y ferias

Reseñamos aquí las experiencias más vinculadas con prácticas mercantiles, destacando que las cooperativas de trabajo son una institución histórica y de gran relevancia para el campo popular. Según el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES),¹¹ en el país las cooperativas de trabajo representan el 67,6% de un total de 11.139. En la RMBA el total de cooperativas registradas es de 6.319 (el 56,7% del padrón), las cuales se distribuyen según rama de actividad de la siguiente forma: trabajo, 74,1% (un porcentaje un poco más alto que el de todo el país); vivienda y construcción, 15,8%; provisión, 4,0%; crédito, 3,3%; servicios públicos, 1,1; y el resto (agropecuarias, de consumo, de seguros y sin especificar rama), 1,6%.

El 11, 5% de las cooperativas surgieron entre 1920 y 2000, el 3,6% durante los años de crisis 2001-2002, el 35,3% durante el período 2003-2006 y casi la mitad a partir del año 2007 (las cifras llegan hasta el 7 de mayo de 2010), todo lo cual habla de una fuerte incidencia de las políticas implementadas en los dos últimos períodos

de gobierno para la creación de cooperativas de trabajo. Sin embargo, a pesar de la contundencia de estos datos, llama la atención la escasez de investigaciones respecto del cooperativismo de trabajo y, más aún, a nivel de la región.

Un tipo específico de cooperativa de trabajo son las empresas recuperadas, sobre las cuales, a pesar de haber una importante concentración en la RMBA (la mayoría de los relevamientos realizados consideran que la mitad o más de las empresas autogestionadas por sus trabajadores se encuentran en la región),¹² hemos detectado una importante ausencia de análisis territoriales del fenómeno, aunque sí en otros aglomerados urbanos.¹³

Si bien hay muchos trabajos que analizan específicamente las empresas recuperadas de la región, esto se puede deber más bien a razones de accesibilidad (por la cercanía de quienes realizaron los trabajos). Se destaca un informe realizado por la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (2003) en el que las empresas recuperadas son tratadas como un caso particular de PyME (es decir, no se reconoce la especificidad de su racionalidad reproductiva distinta a la maximización de la acumulación privada del capital) y la necesidad de promoción de las mismas es justificada con argumentos netamente instrumentales.¹⁴

Otra práctica de gran relevancia son los emprendimientos de la economía popular que llevan a cabo actividades de producción y venta de bienes y/o servicios para satisfacer las necesidades

11 Más información en: www.inaes.gov.ar

12 Por ejemplo, en una encuesta realizada por la UNGS (Coraggio, en prensa) a 50 empresas a nivel nacional, el 58% se encuentran en la región: 21 en el conurbano y 8 en la ciudad.

13 Hacemos referencia particularmente a la región metropolitana de Rosario, destacándose el trabajo de tesis de maestría de Deux Marzi, M.V. (2009). "Los procesos de recuperación de empresas del aglomerado Gran Rosario. Instituciones y prácticas en crisis y en emergencia" y su artículo "Las empresas recuperadas del Gran Rosario. Nuevas modalidades de producción, gestión y distribución", ambos disponibles en: www.riless.org

14 "Desde el punto de vista del GCBA, y asumiendo un criterio estrictamente fiscal, la totalidad de las erogaciones realizadas como resultado de las declaraciones de utilidad pública de las ocupaciones temporarias y expropiaciones son inferiores al costo de atender la situación de los trabajadores y las personas a su cargo mediante asistencia alimentaria y subsidios por desempleo. Asimismo, el mantenimiento de las fuentes de trabajo genera otros beneficios al conjunto de la economía de la ciudad. Algunas actividades desarrolladas por las empresas recuperadas por los trabajadores revisten un carácter estratégico para el tejido productivo de la ciudad: la capacidad de procesar aluminio que dispone IMPA y la participación de mercado alcanzada por Ghelco que llegó a superar el 70% en el segmento de insumos para panaderías, confiterías y heladerías" (Sánchez, 2003: 95).

de los trabajadores y de sus unidades domésticas. Ya se señaló la limitación en cuanto a la inexistencia de estadísticas oficiales, además de que la mayoría de los trabajos reúnen pocos casos de estudio –aunque se destaca una encuesta (Coraggio, en prensa) cuyo trabajo de campo se realizó en el 2005 y que reúne a 623 emprendimientos asociativos a nivel nacional, con un 63% de los casos de la RMBA (25% en la ciudad de Buenos Aires y 38% en el conurbano).

Los dos principales productos elaborados son confección de textiles y panificados, con un alto grado de concentración en actividades relativamente simples dirigidas a mercados altamente competitivos, intensivas en trabajo poco calificado y con bajo valor agregado; son emprendimientos pequeños (el 17,6% tiene 11 trabajadores o más), de escasa antigüedad (más del 70% no supera los 4 años de funcionamiento), la mayoría de sus miembros (82,7%) se conocía antes de iniciar el emprendimiento y más de un tercio tiene familiares en el emprendimiento.

En el 60% de los casos el lugar de producción del emprendimiento es la vivienda de alguno de los miembros; los dos principales lugares de venta son a domicilio (34,8%) y en ferias (26,3%); la venta se realiza principalmente a particulares de forma directa (77%), de los cuales 45,2% son a clientes fijos y conocidos, y 35,9% a “gente que está mejor que nosotros”.

Tanto con los proveedores como con sus clientes, las operaciones se realizan casi en su totalidad al contado; la mayoría toma el precio del mercado como referencia para fijar el suyo, paga los costos variables y se queda con el resto para remunerar la mano de obra. Los principales problemas que los trabajadores manifiestan tener son falta de infraestructura y de maquinarias, los ingresos que generan son insuficientes, inestabilidad o incertidumbre, dificultades para comprar mercadería o materias primas, y demanda insuficiente.

Más de la mitad de los emprendimientos recibe algún tipo de promoción inicial (52,7%) que luego se reduce (el 37,7% de los emprendimientos recibieron promoción durante el último año).

Aunque el tratamiento de emprendimientos por ramas específicas excede el alcance de este trabajo, se detectó que la actividad de los denominados “cartoneros” o “recicladores urbanos” está bastante investigada, por su particular interés para la economía urbana en su conjunto. Estos “cartoneros” o “recicladores urbanos” realizan tareas de recolección, selección y venta de residuos recuperados. Si bien en la RMBA no se sabe a ciencia cierta cuántos trabajadores se ocupan de estas tareas, en un documento de hace diez años se hablaba de aproximadamente 20.000 (Federico Sabaté, 1999).

El trabajo de Schamber y Suárez (2007) se dedica particularmente al circuito de recuperación informal de residuos en la región, discutiendo en profundidad en qué medida y bajo qué condiciones se puede considerar a la actividad de recuperación como un “trabajo digno”.

También se destaca el análisis realizado por Calello (2007) sobre experiencias en la región que partiendo de las categorías más tradicionales de explotación y explotación pone énfasis en el despojamiento de los cartoneros que ponen el cuerpo como único recurso de subsistencia. El autor realiza un análisis de los pros y contras de la cooperativización de la actividad para el logro de mejores condiciones de vida y explica que las formas asociativas que adoptaron los cartoneros en relación a su hábitat, además de las cooperativas, se hallan muy relacionadas a sus unidades domésticas, con distintos miembros que asumen distintas funciones. Mientras que el hogar queda reservado a la clasificación y almacenamiento de los residuos recolectados, las zonas urbanas más opulentas y de mayor nivel de consumo se constituyen en el locus urbano donde los adultos de la familia recolectan los residuos generados, y donde los niños prestan una colaboración ya sea física o por medio de la limosna que obtienen de vecinos y comerciantes. Esta investigación también destaca que estos trabajadores se relacionan con su hábitat a través de una situación de desarraigo que depende de las fluctuaciones del mercado de residuos sólidos urbanos que genera la ciudad.

Por lo difundidas que están las ferias como sistemas de comercialización llama la atención

lo poco que han sido investigadas en la región; no se encontraron trabajos que aborden ni siquiera el caso tan reconocido de la feria La Salada, institución catalogada como la más grande de Latinoamérica¹⁵ e importante en la mayoría de los trabajos empíricos sobre la economía de la región. La Salada suele aparecer como una fuente de provisión barata de bienes para revender pero existen pocas referencias sobre las condiciones de trabajo que tienen los productores, feriantes y sus familias; tampoco se abordan los motivos que llevan a fijar precios de las mercancías tan bajos.

Mercado inmobiliario informal y autoabastecimiento de servicios públicos en red: dos instituciones del hábitat popular de la región

Las cuestiones propias del hábitat popular, entre las que el llamado mercado inmobiliario informal resulta de particular relevancia, son las únicas que cuentan con investigaciones de alcance sectorial, predominando en todo el resto la metodología de estudios de caso. Al respecto, se destacan particularmente los aportes de las Áreas de Urbanismo y Política Social del Instituto del Conurbano de la UNGS (del cual depende Infohabitat¹⁶) y del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

Para este artículo, el trabajo de Cravino (2009) resulta de especial utilidad, ya que aborda las relaciones entre este tipo de mercados en la región y las redes sociales, y hecha luz sobre la complejidad existente en dichos mercados a partir de la coexistencia de racionalidades económicas.

Según la autora, el mercado inmobiliario formal excluye a los sectores populares a través de barreras tanto económicas como sociales, al no haber oferta de suelo urbano accesible para ellos. En ese contexto, en la RMBA surgen dos tipos de asentamientos informales: por un

lado, las villas que se encuentran en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano más cercano que surgieron a comienzos del siglo XX y, por otro, los asentamientos propiamente dichos o “tomas de tierra” que imitan las urbanizaciones formales en cuanto a las dimensiones de los lotes y la cuadrícula urbana, se ubican en zonas más periféricas y surgieron a partir de 1980 en respuesta a la restricción en el acceso a la ciudad. En cuanto al alcance que tienen estas modalidades a nivel poblacional, según una estimación conservadora de Cravino, alrededor del 10% de la población de la región viviría en esta “ciudad informal”, como ella la denomina.

Originalmente, estos asentamientos informales surgieron en el marco de prácticas de autourbanización y autoconstrucción no mercantilizadas que luego adquirieron valor de cambio. Cravino plantea que en el mercado inmobiliario informal predominan las transacciones de “cara a cara” y coexisten dos lógicas sin llegar a ser ninguna hegemónica: una más capitalista y rígida en el submercado del alquiler (los inquilinos no pueden permanecer ni un día más en el inmueble si no pagan) y una vinculada a las redes de reciprocidad a partir de la forma en que se realizan las transacciones de compra-venta de viviendas.

Sin embargo, la autora no sostiene (como es común) que haya una “pérdida de lazos de solidaridad”, sino que a partir de mediados de los años 90 se han limitado tanto por razones objetivas (como la falta de tierra disponible en zonas centrales y el aumento del desempleo) como subjetivas (ideología que desde esa época da legitimidad a la mercantilización) y que lo que se da es una complejización de las relaciones barriales que favorece las relaciones del mercado inmobiliario informal. El intercambio desinteresado sigue funcionando, fundamentalmente por medio de redes de información y de pequeñas ayudas, en tensión con la disputa por los recursos públicos y la apropiación del espacio urbano que ahora puede ser colocado

15 Más información en: www.ferialasalada.com.ar y “La Salada: viaje al mercado informal mayorista más grande de Latinoamérica”, en: www.metropolitana.org.ar/idm/pdf/idm_35/nota_02.pdf

16 Más información en: www.infohabitat.com.ar

en el mercado inmobiliario informal y obtener recursos monetarios principalmente a través del alquiler de un cuarto con baño compartido.

Otro tema clave al considerar la cuestión del hábitat y las prácticas económicas populares que se dan a su alrededor es el acceso a los servicios públicos y el autoabastecimiento como una de las vías más difundidas para garantizar dicho acceso.

En este marco, el trabajo de tesis de Mutuberría (2007) problematiza los servicios públicos urbanos (especialmente los en red) en su carácter de medios de vida de uso colectivo para la producción y reproducción de los sujetos en las condiciones actuales de desarrollo de la ciudad, para lo cual aplica la técnica de estudio de caso a tres experiencias del conurbano, de las más reconocidas en la materia: la Cooperativa de Consumo y Vivienda Quilmes Ltda. (de la localidad de Ezpeleta, Partido de Quilmes), la Cooperativa de Servicios Públicos Integrales “Comunidad Organizada. Unidos para Crecer” Ltda. (de la localidad de Cuartel V, Partido de Moreno) y la Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, Vivienda y Servicios Asistenciales Ltda. Martín Coronado (COMACO)¹⁷ (de dicha localidad, Partido de Tres de Febrero).

Según la autora, los principales resultados del análisis de estas experiencias colectivas de servicios públicos urbanos provistos por red consisten, en primer lugar, en que su motivación central es la satisfacción de las necesidades de la comunidad en su conjunto. En segundo lugar, que en su conformación se viabilizan formas de organización colectiva para acceder a valores de uso para la producción y reproducción en sociedad superando, a su vez, esta dicotomía producción/reproducción dado que son los mismos sujetos los que construyen o gestionan las redes, logrando el control de estos medios de reproducción de la vida. A su vez, se resalta que estas experiencias están marcadas por la relación entre unidades domésticas,

donde no hay una separación entre trabajo y familia; por el contrario, entendiéndose que la esfera reproductiva no está separada de la esfera productiva, ni son autónomas una de la otra.

Por último, se observa que los casos confrontan con el mercado y el Estado capitalista. De varias de las disputas concretas con el mercado, resalta el hecho de que mientras que las experiencias planteaban el carácter universalista del servicio, las empresas capitalistas quisieron imponer el criterio individual de mercado a partir de la figura de clientes con capacidad de pago. La confrontación con el Estado se ilustra a través de un marco regulatorio específico que no contempló a estas experiencias y que cuando excepcionalmente lo hizo, no se generaron mecanismos para su gestión a partir de decisiones políticas de los entes reguladores.

En definitiva, puede señalarse que lo reseñado de ambas autoras son aportes particularmente interesantes a la hora de dar fundamento empírico al marco de análisis de la economía popular como subsistema de la economía urbana de la RMBA, de la necesidad de reconocer la pluralidad de racionalidades socioeconómicas y cómo conviven, se interrelacionan y disputan con las lógicas privadas capitalistas y estatales.

Microcrédito, ahorro popular, cooperativas de crédito, redes de trueque

Las prácticas de finanzas populares tienen gran relevancia en la economía de la región, aunque no hay estadísticas oficiales al respecto. El acceso a recursos financieros de parte de los sectores populares en todo el país y, particularmente, en la región, ha venido tomando impulso durante los últimos años como tema de análisis y como objeto de política pública. De todas formas, y a pesar de la concentración financiera que se da a nivel de la oferta en la RMBA (la cual reúne casi el 70% de los préstamos y depósitos de todo el país),¹⁸ es

¹⁷ www.comaco.coop

¹⁸ Dado el nivel de desagregación de algunas variables que informa el Banco Central de la República Argentina, este dato pudo calcularse siguiendo el criterio de Kralich para la definición de la RMBA. Corresponde al primer trimestre del 2010 y las cifras exactas de lo que representan los préstamos y depósitos en la RMBA con respecto a todo el país son 67,2% y 69,8% respectivamente.

sabido que los tipos y niveles de racionamiento financiero son muy altos.¹⁹

Por otro lado, sostenemos que de todas las modalidades existentes el microcrédito es la que más dinamismo ha mostrado, principalmente a partir del año 2006 cuando surge la Ley Nacional de Microcrédito N° 26117. Según estimaciones propias realizadas entre 2004-2005 (Muñoz, 2007), en el país existían aproximadamente 120 “programas”, “entidades de microcrédito” y/o “instituciones de microfinanzas” (IMF), de las cuales la mitad pertenecían a la RMBA. El fuerte crecimiento de la oferta de microcrédito en el país se observa a partir del último informe de gestión de la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI, 2010) en el que se informa que existen 1.429 organizaciones ejecutoras, de las cuales 40% aproximadamente serían en la región.²⁰

Un dato tan básico como éste es tema de discusión ya que según el mapeo realizado por la Red Argentina de Instituciones de Microcrédito (RADIM)²¹ –que reúne los casos de mayor desarrollo y que en su mayoría reportan su información internacionalmente– y la Fundación Andares (2009) existen en el país solo 33 instituciones de microcrédito, de las cuales 18 se encuentran en la RMBA.²²

Con la implementación de la ley de microcrédito se disparó un proceso de crecimiento del sector, surgiendo a su vez una institucionalidad

muy interesante como la de los consorcios y redes que buscan promover una gestión asociada entre organizaciones sociales y los municipios locales, dentro de los cuales el “Consortio de Gestión Compartida para el Desarrollo Local de la Provincia de Buenos Aires” es uno de los más sobresalientes en la RMBA.²³ Sin embargo, y a pesar de estar previsto en la reglamentación de la ley, aún no existen evaluaciones de escala que den cuenta de los procesos iniciados y el alcance que tienen para la economía urbana.

Entre las distintas tecnologías microfinancieras utilizadas en la región, la mayoría de las instituciones se inclina por la tecnología individual o la de los grupos solidarios, siendo los bancos comunales más bien excepcionales. Al respecto, un tema interesante para abordar es la cuestión de la eficacia y las incidencias principalmente cualitativas que tienen estas diferentes metodologías en la economía popular urbana ya que la banca comunal es típica de los sectores rurales, mientras que los “grupos solidarios” y la tecnología individual se adaptan mejor al sector urbano, aunque en muchos países se estén desarrollando las tres modalidades en ambos ámbitos.²⁴

En cuanto a las cooperativas de crédito de la RMBA, según el INAES existen 208, casi todas cerradas (es decir, que no pueden captar fondos del público), de las cuales una es el único banco cooperativo existente en el país.²⁵ Este es otro

19 Una estimación realizada para el año 2000 por una consultora privada plantea que aproximadamente 30% de la población económicamente activa era atendida por el sistema financiero, mientras que el 70% restante debía acudir a lo que denominan “la banca informal” que alcanzaba el 48% de los recursos financieros totales. Más información en: Arrigoni, M.A. (2000). “La Banca Informal”, Deloitte & Touche (exposición presentada en la Reunión Anual 2000 de la Asociación de Bancos de la Argentina). Disponible en: www.aba-argentina.com Otro dato que avala la existencia de un fuerte racionamiento de crédito en los sectores populares es el cálculo realizado por la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI) que sostiene que 1,5 millones de unidades económicas de lo que llaman el sector informal urbano son las que necesitarían microcréditos para desarrollarse y que en dicho marco se han asistido a solo 82.000, es decir, al 5,5% (CONAMI, 2010). Si bien está claro que ésta no es la única oferta disponible de microcrédito, el dato es lo suficientemente elocuente para dar cuenta del bajo nivel de población atendida.

20 De acuerdo a entrevista realizada a informante clave.

21 www.reddemicrocredito.org

22 Las diferencias son notables, sin duda que se tienen en cuenta distinto tipo de oferentes y mientras no exista información pública, transparente y con mayor grado de desagregación habrá preguntas sobre el alcance de estas prácticas de economía popular.

23 Más información en: www.consorcioaba.com.ar

24 No se presentan aquí los trabajos basados en casos de estudio. Para entrar en detalle sobre uno de ellos que abarca dos experiencias se puede ver en Muñoz (2007).

25 www.bancocredicoop.coop

tema sobre el que existen muy pocos trabajos y, hasta donde hemos avanzado, no se ha detectado ninguno que trate la cuestión a nivel regional.²⁶

Otra práctica que debe ser tenida en cuenta al analizar el alcance y los desafíos de la economía popular de la RMBA son los “clubes del trueque”. El primero de ellos surgió a mediados de los años 90 en la zona sur del conurbano y fue replicado rápidamente, creciendo exponencialmente durante la crisis del 2001. Hay estimaciones que señalan que cerca de 6 millones de personas llegaron a estar vinculadas a clubes de trueque, contabilizándose alrededor de 8.000 de ellos (Hintze, 2003). Así, la experiencia argentina se constituyó en la más grande en la historia contemporánea de las monedas de origen comunitario. Luego del 2003 estas experiencias fueron desapareciendo hasta su casi extinción, siendo la recuperación económica uno de los factores explicativos más importantes, aunque no el único. El proceso de inflación y de falsificación de billetes que sufrió la moneda social, el lanzamiento del Plan Jefes y Jefas de Hogar, la corrupción de algunos coordinadores y/o líderes, el desentendimiento entre redes, la falta de transparencia en el manejo de fondos, la dificultad para gestionar la masividad, etc. son otros factores que llevaron a este derrumbe (Plasencia, 2009).

Siguiendo a Plasencia (2009) y Plasencia y Costa (2010),²⁷ actualmente hay una decena de clubes en las provincias, algunos originados en torno a la crisis del 2001 y otros surgidos posteriormente. En el caso particular de la RMBA siguen funcionando tres clubes en la zona oeste, dos en la zona sur y dos en la ciudad de Buenos Aires. El de mayor alcance se ubica en la zona norte del conurbano, con alrededor de 200 participantes pero el resto de los clubes no superan los 50 participantes. Por otro lado, se destaca que en los últimos años se han implementado cinco experiencias piloto de pequeña

escala, en las que se aplican nuevos sistemas de moneda complementaria, impulsadas por las universidades nacionales de la zona junto con organizaciones y/o áreas de economía social de municipios o a partir de la iniciativa de comunidades escolares.

En los clubes de trueque surgidos recientemente el 90% de los participantes son mujeres y, a diferencia de los del 2000, en general no asisten sectores medios sino solo pobres estructurales. En su composición actual siguen mostrando capacidad para hacerse cargo de la exclusión, integrando a desocupados y subocupados, adultos mayores, mujeres con muchos hijos, personas con capacidades especiales, etc. La gente los percibe como un “trabajo” y una “terapia” (Plasencia, 2010).

Según esta autora, existe un potencial interesante en la región para impulsar la implementación de estas experiencias porque la gente conoce el sistema, aunque tiene sobre él una percepción ambigua (el trueque “nos salvó”/el trueque “nos estafó”). Debe contemplarse, sin embargo, que no es un sistema masivo porque la eficacia de los mecanismos de control que le son propios se basa en el “cara a cara”. Si se quiere llegar a la población masivamente deben diseñarse sistemas con una gestión monetaria bajo control de alguna organización que sea confiable para todos los participantes. El tema de las escalas no es un tema menor, de hecho, será planteado más adelante como uno de los desafíos que se deben encarar desde las investigaciones y las políticas públicas que abordan este objeto de análisis.

De todas formas, cabe decir que en la región son las formas más institucionalizadas de finanzas populares las que han sido más investigadas. No hemos encontrado referencias a prácticas conocidas como ROSCAS, ASCAS, libretas de comercio, formas de ayuda entre conocidos, prestamistas informales ni envío y recepción de remesas a escala global, práctica de gran relevancia en muchas ciudades latinoamericanas.

26 Para un análisis sobre dos cajas de crédito de la región ver Verbeke G. (2007). “Las transformaciones de la estructura del sector cooperativo de ahorro y crédito en la Argentina: el caso de las cajas de crédito, 1996-2005”, en: Verbeke G.; Carbonetti, C.; Ozomek, S.; Muñoz, R. (2007). *Las finanzas y la economía social. Experiencias argentinas*. Buenos Aires: Altamira.

27 Esta información se complementa con una entrevista realizada a Adela Plasencia especialmente para este trabajo.

Sin embargo, cuando las unidades de análisis pasaron a ser las unidades domésticas poniendo la lupa sobre las prácticas de ahorro popular surgieron resultados importantes. En su investigación de maestría, Aguirre Negrete (2008) realizó un análisis exploratorio y descriptivo de los mecanismos de ahorro y crédito a partir de las características culturales enmarcadas en las prácticas andinas que se realizan en una villa de emergencia ubicada en el área sur de la ciudad de Buenos Aires. Allí se detectó que las formas más difundidas de ahorro popular son el ahorro ascendente (guardar el ahorro monetario en un escondite hasta conseguir el monto que se requiere); el ahorro descendente, tanto el anticrédito como el propio microcrédito que es percibido como una forma de ahorro por los sectores populares y la rosca autogestionada, habiendo detectado combinaciones entre sí en la práctica cotidiana.

Se remarca también que las actividades económicas de las unidades domésticas analizadas son autogestionadas y realizadas con el aporte de la fuerza de trabajo de sus integrantes, principalmente mediante venta en kiosco, venta de pochoclo en ferias en o fuera de la villa, venta de desayunos en la feria de la villa, peluquería, costurería para otros, costurería para vender en ferias, zapatería, verdulería, flete, producción y venta de artículos de cotillón, venta en ferias de artículos que se compran al por mayor.

Otro aspecto que se encontró que refuerza la racionalidad económica de este sector es que en las unidades domésticas investigadas los miembros colaboran en las actividades productivas que se desarrollan apoyando y contribuyendo al fondo de trabajo.

Finalmente, se detectó un circuito cotidiano de “compro-pago; vendo-cobro” que forma parte de las actividades socio-productivas con las cuales garantizan su reproducción, con flujos de ingresos y egresos de muy corto plazo: diario, semanal, quincenal o mensual. Se ratifica una vez más la validez del enfoque de la economía popular urbana, al contrario de lo que

sostiene el enfoque del sector informal urbano que insiste en diferenciar los costos fijos de los costos variables para obtener una rentabilidad, cuando en realidad los sectores populares tienen flujos de ingresos y egresos que permiten su reproducción.²⁸

Principales desafíos para la economía popular de la región

La economía popular de la región tiene muchos desafíos para su desarrollo al enfrentarse sistemáticamente a obstáculos estructurales en un marco de hegemonía capitalista.

El derecho a la ciudad, el derecho al trabajo y la economía popular urbana como “un aquí heterotópico”

Entre los desafíos ponemos la lupa en primer lugar sobre las manifestaciones de reivindicación de los movimientos populares de la región y de la mayoría de las metrópolis latinoamericanas: el derecho a la ciudad y el derecho al trabajo, de los que se derivan prácticas y herramientas de gran importancia para la economía popular, constituyéndose en un desafío muy importante avanzar hacia la superación de una fragmentación entre ambos que, creemos, los condiciona tanto a nivel teórico como en la práctica.

Los actores vinculados con las propuestas de reforma urbana tienden a dejar de lado las cuestiones económicas más estructurales o a focalizar su atención en los mercados de suelo y vivienda haciendo un recorte analítico de la población urbana en su carácter de “habitantes”, en lugar de realizar abordajes más integrales que consideren también el carácter de “trabajadores” de esos mismos habitantes.

Se observa una especie de disputa entre la forma en que las cuestiones económicas urbanas son planteadas en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, surgida en el seno del

28 Los resultados del trabajo de campo que se presentan allí son muy valiosos desde el punto de vista de la economía urbana. Ver la versión completa en: www.ungs.edu.ar

primer Foro Social Mundial (donde se hace una referencia explícita a lo que denominan economía solidaria) y la creciente banalización que del concepto del derecho a la ciudad están haciendo organismos internacionales como ONU Hábitat. En este último ámbito, las estructuras económicas capitalistas que generan la necesidad de disputar el acceso a la ciudad prácticamente no son problematizadas.

Este mismo tema ha sido muy bien planteado por Lopes de Souza (2003) para el caso brasileño, donde mucho se ha avanzado tanto en el fomento de lo que allí se denomina “economía solidaria” como en herramientas de política para un mejor cumplimiento del derecho a la ciudad, entre las que el “estatuto de las ciudades” es un claro ejemplo. El autor analiza la reforma urbana, los presupuestos participativos y la economía popular en su carácter de estrategias de desarrollo urbano y plantea que las tres han sufrido una ignorancia recíproca por parte de sus promotores. En términos de Lopes de Souza: “(...) el tema de los presupuestos participativos fue solemnemente ignorado teórica y, en general, empíricamente por los intelectuales ligados a la construcción del ideario de la reforma urbana. A su vez, quienes reflexionaban sobre las experiencias de presupuesto participativo hacían lo propio al no poner los instrumentos de planificación, el estatuto de las ciudades y otros temas de la reforma urbana en la lista de los intereses inmediatos y visibles de quienes impulsaban el presupuesto participativo de la capital gaúcha y de otros municipios. Tanto los intelectuales de la reforma urbana como los estudiosos de los presupuestos participativos no acompañaron o, por lo menos, no establecieron conexiones visibles entre sus preocupaciones y análisis a la economía popular”. Finaliza sosteniendo que “[l]as implicancias de esta ignorancia recíproca tienden a ser la poca eficiencia y baja eficacia en el esfuerzo por conquistar un desarrollo urbano auténtico” (2003: 2-3).²⁹

El colega brasileño coincide en señalar que los analistas de la reforma urbana examinan la reproducción de la fuerza de trabajo en términos estrechos y que analizan marginalmente la esfera de la producción y sostiene que eso impide a los defensores del derecho a la ciudad focalizar en la cuestión de la generación del empleo y los ingresos, por medio de la reforma urbana” (Ídem).

Volviendo al caso argentino, la Declaración Nacional por la Reforma Urbana en Argentina³⁰ es parte de la misma tendencia al no pronunciarse específicamente sobre las cuestiones económicas y al ubicar la población bajo la categoría de habitantes.

En la RMBA, por su parte, el “Manifiesto Metropolitano”³¹ ha avanzado un poco más, fundamentalmente a través del planteo de dos propuestas:

- Planificar colectivamente un destino común hacia y para la integración social de todos los habitantes de la metrópolis Buenos Aires, desde los espacios gubernamentales, incorporando actores de organizaciones sociales y comunitarias, académicos, militantes, de empresas, cámaras y sindicatos, todos desde sus propios intereses y responsabilidades.
- Incorporar criterios redistributivos en materia socioeconómica y de preservación y cuidado del ambiente como componentes integradores tanto de políticas públicas como de decisiones de mercado.

De todas formas, no deja de ser un tratamiento más bien general e implícito que empieza a transitar el camino contra la fragmentación, pero donde, sin duda, deben reforzarse las estrategias para el logro de mejores condiciones de trabajo, producción y distribución de la riqueza en la RMBA.

Existen varias iniciativas populares que toman en consideración las distintas aristas de lo que significa disputar por mejores condiciones

29 Traducción propia del portugués.

30 Más información en: www.urbared.ungs.edu.ar/download/documentos/DECLARACION-REFORMA-URBANA.doc

31 www.metro-manifiesto.com.ar

de vida para los sectores populares, entre ellas, el Movimiento por la Carta Popular,³² existente en cuatro partidos del noroeste del conurbano bonaerense, el cual lucha por una “vida digna en los barrios” apelando a estrategias de un fuerte contenido democratizador en lo social, en lo político y en lo económico y que cuenta entre sus conquistas el logro de la reglamentación del presupuesto participativo en el municipio de San Miguel y haber comenzado a promover proyectos que –como señala Fournier (2009)– claramente articulan distintas prácticas de economía popular, inciden en la política municipal local y muestran condiciones que hablan de un proyecto de economía social.

Más allá de este caso en particular, no hemos encontrado en la RMBA investigaciones que vinculen la cuestión del presupuesto participativo con la economía popular,³³ lo que lo convierte en un tema vacante. Otros temas que requieren ser articulados con la economía popular –y que no fueron abordados aquí por falta de espacio– son las prácticas de autoconsumo, el trabajo doméstico, el trabajo comunitario, etc.³⁴

Hasta aquí se ha intentado ilustrar la necesidad de mayor articulación y análisis de las distintas prácticas económicas populares en el ámbito urbano, lo que necesariamente llama a abordajes interdisciplinarios y participativos. Una estrategia fértil para guiar este camino es considerar las experiencias de economía popular realmente existentes en la región como un “aquí heterotópico”, utilizando una categoría propuesta por Santos (2003), quien, al contrario de una utopía, de la invención de un lugar situado en algún o en ningún lugar, propone “(...) una deslocación radical dentro del mismo lugar: el nuestro. Partir de la ortotopía hacia la heterotopía, del centro hacia el margen” (Ídem: 380).

Esto nos lleva a analizar las experiencias de economía popular existentes, como un punto de partida para reinventar los mapas de emancipación social y las subjetividades con capacidad y voluntad de usarlos, es decir, una subjetividad que “(...) por un lado, [sea] capaz de conocerse a sí misma y al mundo a través del conocimiento-emancipación, recurriendo a una retórica dialógica y a una lógica emancipadora; [y] por otro

32 El Movimiento por la Carta Popular es una red de organizaciones sociales que expresan la voluntad política de participación y protagonismo de los sectores populares. Bajo el lema de “democracia participativa” se encara un proceso de construcción que transforme el actual sistema representativo y delegativo del Estado por un nuevo modo que responda a las necesidades de los trabajadores y la sociedad en general hacia un presente de justicia social y redistribución justa e inclusiva de la riqueza, entre otros. Por su parte, la Carta Popular es un documento político de características novedosas, en cuya elaboración fue tomando forma la red de pobladores y organizaciones sociales que intentan transformar la realidad de sus barrios (<http://www.cartapopular.org.ar/inicio.htm>).

33 Aunque hemos visto que en general el tema de los presupuestos participativos no ha sido muy investigado en la región. En cuanto al alcance que tiene la práctica encontramos que diez municipios tienen presupuestos participativos vigentes, al menos desde lo formal: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (vigente desde 2003) y seis municipios del conurbano, en orden alfabético: Avellaneda (2010), Campana (2004), La Matanza (2009), La Plata (2008), Morón (2006), San Fernando (2008), San Martín (2005), San Miguel (promulgación de la ley en 2006 y reglamentación y puesta en vigencia desde 2008) y Zárate (2010). Información confirmada en la Red Argentina de Presupuestos Participativos (www.rapp.gov.ar). Se trata de experiencias muy recientes y poco investigadas, siendo la ciudad de Buenos Aires y Morón los casos más analizados. En cuanto a la revisión de literatura, se destaca la existencia de análisis por caso, con escasos trabajos comparativos. Los aportes de Quintar (2007) son particularmente interesantes aunque desalentadores en cuanto al proceso analizado para el caso de la CABA (ver “El presupuesto participativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A la búsqueda de una acción pública participativa”, en: Catenazzi, A.; Quintar, A.; Cravino, C., Da Representacao, N.; Novick, A. (2007). *El retorno de lo político a la cuestión urbana. Territorialidad y acción pública en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: UNGS/Prometeo).

34 Algunos trabajos importantes que pueden iniciar el camino de la articulación entre las prácticas más mercantiles y las de esta esfera son: Coraggio, J.L. (coord.). *Emprendimientos socioeconómicos, vulnerabilidad y sostenibilidad*. Los Polvorines, ICO-UNGS (en prensa); Rupnik, A.; Colombo, P. (2005). “Las mujeres cuentan. Contemos el trabajo de las mujeres. Investigación sobre distribución del uso del tiempo entre las mujeres de la ciudad de Buenos Aires”, en: www.aaps.org.ar/dev/pdf/rupnik_colombo.pdf y Cerrutti, M. (2003). “Trabajo, organización familiar y relaciones de género en Buenos Aires”, en: Wainerman, C. (ed.). *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones*. Buenos Aires: UNICEF/Fondo de Cultura Económica.

lado, [sea] capaz de concebir y desear alternativas sociales basadas en la transformación en relaciones de poder, en relaciones de autoridad compartida y en la migración de los órdenes jurídicos despóticos en órdenes jurídicos democráticos. En suma, hay que inventar una subjetividad constituida por el topos de un conocimiento prudente para una vida decente” (Ídem: 393).

Todo lo cual aplicado al campo de la economía popular urbana nos lleva a “ver en experiencias concretas existentes, las posibilidades reales de desarrollo en dirección a una mejor sociedad extendiendo, tensionando, resignificando, articulando esas experiencias” (Coraggio, 2007: 4).

Regulación y políticas públicas: otra institucionalidad para la economía popular

En los tres tipos de iniciativas populares aquí planteados vemos que las políticas públicas no llegan a impedir su desarrollo pero tampoco las favorecen, especialmente al no reconocer la especificidad en cuanto a la racionalidad económica que tienen y su valor intrínseco para la creación de oportunidades a nivel territorial, particularmente de mejoramiento de hábitat y de trabajo, además de la permanente discusión en torno a su legalidad y legitimidad.

Por tanto, uno de los mayores desafíos que enfrentan estas iniciativas populares es ser reconocidas en su dimensión tanto social, político como económica, para lo cual es condición necesaria que las políticas públicas jueguen su rol de manera adecuada, con un enfoque más democrático que propicie políticas diseñadas e implementadas con participación de los sujetos/destinatarios, usando herramientas a nivel urbano para facilitar estas orientaciones (por ejemplo, el presupuesto participativo).

Sin embargo, vemos que las políticas públicas suelen reforzar las vulnerabilidades en lugar de crear condiciones para otra institucionalidad de la economía popular, lo hacen fundamentalmente a través de la separación usual entre políticas sociales y políticas económicas, y al no tener registro de su existencia en las estadísticas oficiales.

Entre las experiencias presentadas, los emprendimientos familiares suelen ser los más vulnerables y los que más atención reciben de las políticas públicas (la mayoría de las veces tratándolos como microempresas informales urbanas), mientras que otras experiencias, como las empresas recuperadas, siguen recibiendo un tratamiento caso por caso, en función del grado de conflicto que revistan.

Vemos también que no distinguir estas experiencias de las capitalistas refuerza los mecanismos del mercado ya que, como sostienen Albergucci *et al.* (2009), las experiencias de trabajo autogestionado con mejor performance financiera y económica en términos convencionales son las que pueden lograr mejores condiciones de trabajo.

En este sentido, y con el fin de crear mejores condiciones de sostenibilidad para el sector, es importante realizar investigaciones y avanzar en políticas que consideren los distintos tipos de prácticas económicas populares que operan en los mercados urbanos, con distintos niveles y tipos de capitales.³⁵

Estas tendencias se refuerzan al considerar las políticas públicas de financiamiento de los sectores populares en las que el microcrédito se convirtió en un instrumento de política a través de la Ley Nacional de Microcrédito, la cual también lamentablemente sostiene la

35 Las discusiones en cuanto a la legitimidad y la legalidad de estas prácticas se manifiesta en las luchas de los actores populares más organizados, por ejemplo, en lo que se refiere a la seguridad social de los trabajadores autogestionados, como sostuvo el dirigente de una cooperativa de trabajo del Conurbano Sur: “a pesar de que la cooperativa marche bien y se hayan mantenido y aumentado los puestos de trabajo, la sensación de ilegalidad es permanente”, haciendo referencia especialmente a la pérdida de derechos en cuanto a la jubilación de los trabajadores que venían realizando aportes según la rama de producción y pasaron a ser monotributistas y a acceder, en general, a jubilaciones mucho más bajas. En otros aspectos, como las coberturas ante riesgos de trabajo, la situación también es conflictiva ya que la legislación vigente equipara a estas empresas a las que tienen una racionalidad capitalista, donde es posible distinguir entre “patrones y empleados”.

orientación del sector informal urbano, lo cual es una tradición en varios de sus promotores.³⁶

Como desarrollamos en profundidad en otros trabajos,³⁷ si bien depende mucho de cómo se lo implemente, la propia tecnología micro-financiera ejerce fuertes presiones por miniaturizar la economía popular, focalizarla en los sectores más empobrecidos y lograr condiciones de inclusión bajo un carácter de deudores y no de trabajadores, donde las garantías por generar ingresos no se cumplen, ya que depende del éxito que tengan en los mercados.

Es pertinente, entonces, profundizar el conocimiento acerca de las políticas públicas de financiamiento a los diversos actores y sectores de la economía urbana, planteando cuestiones como a quiénes se financia de forma predominante, bajo qué modalidades, en qué plazos, etc. Es probable que si encarásemos investigaciones empíricas en la RMBA al respecto nos encontremos con un escenario de una política estatal que, por un lado, subsidia a los conglomerados capitalistas en proyectos de infraestructura, provisión de servicios públicos o construcción de viviendas y, por otro, otorga microcréditos para el financiamiento de emprendimientos de la economía popular o la autoconstrucción o mejoras de viviendas o participa de fideicomisos para el mejoramiento del hábitat popular.

Las prácticas propias del mercado inmobiliario informal se sustentan en un orden jurídico local alternativo en el que, como explica Cravino (2009), la “ilegalidad” de las transacciones inmobiliarias no está implicando ilegitimidad; hay una legitimidad que se va con-

solidando por un uso cada vez más extendido. Esta autora sostiene que el Estado no regula el mercado inmobiliario informal pero tampoco sanciona este tipo de prácticas, las tolera por omisión de acciones y dada la complejidad del fenómeno, deja un final abierto en cuanto a las perspectivas futuras de las políticas públicas del sector en la región.

Finalmente, sobre este punto Mutuberría (2007) plantea que en relación a la regulación de los servicios públicos urbanos el Estado no fija reglas del juego protectoras para los sectores de bajos ingresos, y cuando lo hace no tienen el alcance como para modificar las reglas de juego que norman que quien no pueda pagar para acceder a los servicios no podrá hacer uso de los mismos. La autora ilustra esto con el ejemplo de un marco regulatorio que no contempló a las experiencias de autoabastecimiento y, que cuando excepcionalmente lo hizo, no se generaron mecanismos para su gestión a partir de decisiones políticas de los entes reguladores.

Sobre las unidades de análisis y las escalas más pertinentes

El último desafío que señalaremos se refiere al tema de las unidades y escalas de análisis. A través de la revisión realizada, se observa un predominio de trabajos que abordan unidades de análisis en una escala micro, en detrimento de la escala meso que es clave para entender el funcionamiento y transformar las estructuras socioeconómicas urbanas.

36 Muestra de ello es la forma en la que definen a los destinatarios del microcrédito, ver: CONAMI. *Delimitación de la población meta del Programa Nacional del Microcrédito*. Cuaderno de Trabajo N° 1. Comisión Nacional de Microcrédito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (s/f). También es interesante notar que entre los promotores de esta ley se encuentran miembros de la Asociación Civil Horizonte que hace más de diez años ya hacían estudios de impacto del microcrédito y utilizaban como indicador de deseabilidad la reproducción del capital, ver: Carbonetto, S.; Gioia, S.; Solís, M. (2001). *Experiencias de microcrédito al sector del autoempleo precario urbano en el Obispado de Quilmes*. Buenos Aires: Cáritas Diocesana Quilmes y Cáritas Comisión Nacional Foro de Trabajo.

37 Más información en: Muñoz, R. (2007). “Alcance de las microfinanzas para el desarrollo local. Microcrédito en el conurbano bonaerense: el Banco Social Moreno y Horizonte”, en: Muñoz, R.; Verbeke, G.; Carbonetti, C.; Ozomek, S. (2007). *Las finanzas y la economía social. Experiencias argentinas*. Buenos Aires: Altamira; también Muñoz, R. (2008). “Las modalidades financieras emergentes en los procesos de desarrollo local. Aportes para la construcción de una agenda de investigación-acción desde la perspectiva de la economía del trabajo”, en: *Finanzas populares y desarrollo local*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología y Centro Michoacano de Investigación y Formación “Vasco de Quiroga” (CEMIF), Morelia, Michoacán, México.

Por ejemplo, vemos que la comunidad suele ser mencionada como un actor clave en la génesis de los procesos de recuperación de empresas, en el armado de las cooperativas de provisión de servicios públicos, etc. pero una vez que comienzan a funcionar estas experiencias, las relaciones que se mantienen con la comunidad no suelen revestir la jerarquía de variable de análisis, lo cual, a nuestro juicio, resulta de vital importancia para entender la práctica económica que llevan a cabo.

Por otro lado, hemos visto muchos estudios centrados en las actividades económicas de los emprendimientos pero que no se analizan junto a las dinámicas de las unidades domésticas que los sostienen, viendo lo productivo junto con lo reproductivo. Creemos que abordajes más integrales como los que proponemos asegurarían mejores diagnósticos en cuanto a las condiciones de vida y de trabajo de quienes forman parte de la economía popular, todo lo cual debería contribuir a mejores propuestas de políticas públicas tanto en aspectos que vale la pena promover como en aquellos que ameritan intervenciones de gran complejidad como el trabajo infantil, por ejemplo.

En función del papel que juegan los análisis meso como insumo para la formulación de políticas, resulta ilustrativa la investigación sobre el impacto de programas de microcrédito a nivel comunitario que realizaron Khandker, Samad y Khan (1998) en Bangladesh,³⁸ quienes mostraron que en algunas de las comunidades el ingreso aumentó a partir de la intervención de los programas microfinancieros, las disparidades entre comunidades a nivel de ingreso y consumo se mantuvieron y los programas microfinancieros impulsaron un importante proceso de sustitución de formas de trabajo asalariado por formas de autoempleo, por tanto, hubo una distribución en lugar de un aumento de los recursos locales. Todo esto llevó a decir a los autores que para que se produzca un aumento generalizado en la demanda de trabajo se debe aumentar la productividad y el salario

con bases sustentables, lo cual requiere transformaciones estructurales en la economía rural que los programas microfinancieros encarados de forma aislada no pueden resolver.

Reflexiones finales

Con este trabajo de tipo exploratorio se espera haber aportado a la construcción de un camino en que la academia ayude a crear mejores condiciones para encarar el tema de la economía popular en el ámbito de la economía urbana en tanto objeto de investigación, y para consolidarla como sujeto de política socioeconómica.

Se hizo un esfuerzo por reconstruir, a partir de las investigaciones sobre las prácticas de economía popular realmente existentes en la RMBA, una línea que fortaleciera la hipótesis sobre la racionalidad socioeconómica que tienen dichas prácticas y, eventualmente, sobre el alcance que tienen en la economía y la sociedad de la región.

En lugar de enfatizar las dificultades u obstáculos que enfrenta la economía popular de la región, se trabajó en términos de desafíos, en pos del fortalecimiento de subjetividades emancipadoras y de caminos posibles para el efectivo logro de mejores condiciones materiales para su producción y reproducción.

Las tendencias observadas muestran de forma clara que predominan estudios de caso, que las investigaciones de alcance sectorial son excepcionales y que hay muy pocos enfoques meso y, menos aún, macro-socioeconómicos.

En este contexto, el principal desafío para la academia comprometida con el desarrollo de la economía popular como un medio para lograr una economía social y solidaria y, por tanto, que cumpla con su función de dar respuesta a las necesidades sociales antes que a los requerimientos del capital, es crear condiciones de producción intelectual que promuevan la construcción de análisis y propuestas de las que formen parte los propios actores sociales,

38 Si bien el análisis fue realizado en un ámbito rural, creemos que las conclusiones a las que llega también son válidas para el ámbito urbano.

políticos y económicos, y que tengan un carácter sistémico e integral, con miras a reconstruir los procesos y vislumbrar proyectos a escala metropolitana.

Sin duda que esta tarea requiere la articulación de recursos dispersos, enormes esfuerzos de diálogo y encarar creativamente el trabajo académico, de forma tal de superar los recortes disciplinarios que operan sobre la ciudad en pos de una necesaria integración analítica. Precisamente, Lopes de Souza (2003) sostiene que una de las causas de la ignorancia recíproca que observó entre los promotores de los presupuestos participativos, la reforma urbana y la economía popular (tan evidentemente imbricados entre sí) es la división del trabajo académico existente en las ciencias sociales entre geógrafos, arquitectos, sociólogos y economistas que enfatizan demasiado aspectos parciales de un mismo problema general.

En varias de las prácticas de economía popular aquí reseñadas, los sectores populares más organizados están avanzando a un ritmo mayor que la investigación y la política pública; en otras, por el contrario, es la teoría la que muestra avances sustantivos y promueve interesantes conflictos al interior de esta economía que, según como se resuelvan, puede llevar a instancias de superación. Resaltamos entonces, para finalizar, la necesidad de fortalecer una práctica académica militante y necesariamente dialéctica capaz de aportar en la lucha por una verdadera y legítima democratización de la economía y la sociedad.

Bibliografía

- Aguirre Negrete, D.L. (2008). "Ahorro popular en las villas de emergencia en la ciudad de Buenos Aires: un estudio de caso" (tesis de maestría en economía social), Instituto del Conurbano (UNGS), en: www.ungs.edu.ar
- Albergucci, I.; Arancibia, I.; Chulman, V.; Dalla Cia, C.; Giraldez, S.; Muñoz, R. (2009). *Trabajo autogestionado y organización política. Un aporte al conocimiento de las potencialidades de la autogestión en la Central de Trabajadores de la Argentina*, Buenos Aires: CTA Ediciones, en: www.cta.org.ar
- Andares; Radim (2009). "Mapeo de instituciones de microcrédito de Argentina". Fundación para el Desarrollo de las Microfinanzas (Andares y Radim), Buenos Aires, en: www.reddemicrocredito.org
- Banco Mundial y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008). *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*, en: www.trabajo.gov.ar; www.worldbank.org
- Calello, T. (2007). "Despojamiento de la fuerza de trabajo: el cuerpo cartonero como manifestación política en la ciudad", en: Cravino, M. C. (ed.). *Resistiendo en los barrios: acción colectiva y movimientos sociales en el área metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI) (2010). Informe de gestión del Programa Nacional de Microcrédito "Padre Carlos Cajade", Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Coraggio, José Luis (coord.) (2010). *Emprendimientos socioeconómicos, vulnerabilidad y sostenibilidad*, Los Polvorines, ICO-UNGS (en prensa).
- (2009). "Territorio y economías alternativas", ponencia presentada en el I Seminario Internacional de Planificación Regional para el Desarrollo Nacional. Visiones, desafíos y propuestas, La Paz, Bolivia, julio de 2009, en: www.coraggioeconomia.org
- (2007). "El papel de la economía social y solidaria en la estrategia de inclusión social", ponencia presentada en el Seminario "Pensando en alternativas para el desarrollo" organizado por FLACSO y SENPLADES, Quito, diciembre de 2007, en: www.coraggioeconomia.org
- Cravino, M.C. (2009). "Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos consolidados del área metropolitana de Buenos Aires", en: Pérez, P. (ed.). *Buenos Aires, la formación del presente*, Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI), Quito.

- Federico Sabaté, A. (1999). *El circuito de los residuos sólidos urbanos. Situación en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Informe de Investigación n° 5. San Miguel, Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Federico Sabaté, A. (org.) (2002). *Economía y sociedad en la Región Metropolitana de Buenos Aires en el contexto de la reestructuración de los '90*, Buenos Aires: UNGS - Ediciones Al Margen, Colección de coedición n° 6.
- Fournier, M. (2009). "Presupuesto participativo y economía social", artículo presentado en el seminario de intercambio "La economía de la Región Metropolitana de Buenos Aires", Universidad Nacional de General Sarmiento, diciembre de 2009.
- Hintze, S. (ed.) (2003). *Trueque y economía solidaria*, Buenos Aires: UNGS, Prometeo.
- Hintze, S.; Vázquez, G.; Bottaro, L. (2005). "Efectos del microcrédito en el desarrollo de proyectos productivos y en la reproducción de las unidades domésticas". Informe de la segunda etapa del "Diagnóstico de la vulnerabilidad socioeconómica de las familias del Partido de Moreno y evaluación del impacto de la participación en actividades productivas a través de microemprendimientos con acceso a crédito", Instituto del Conurbano (ICO-UNGS) y Acción Contra el Hambre (mimeo).
- Khandker, S.; Samad, H.; Khan, Z. (1998). "Income and employment effects of micro-credit programmes: Village-level. Evidence from Bangladesh", en: *Journal of Development Studies*, n° 35.
- Kralich, S. (1995). "Una opción de delimitación metropolitana de los bordes de la red de transporte urbano. El caso de Buenos Aires", en Seminario Internacional sobre gestión del territorio. Quilmes, CEI/IDEHAB, Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional de La Plata.
- Lopes de Souza, M. (2003). "Reforma urbana, orçamentos participativos e economia popular: em busca de sinergias para o desenvolvimento socio-espacial", ponencia presentada al X Encontro Nacional da Anpur, Belo Horizonte.
- Muñoz, R. (2007) "Alcance de las microfinanzas para el desarrollo local. Microcrédito en el conurbano bonaerense: el Banco Social Moreno y Horizonte", en: Verbeke G.; Carbonetti, C.; Ozomek, S.; Muñoz, R. *Las finanzas y la economía social. Experiencias argentinas*, Buenos Aires: Altamira.
- Mutuberría Lazarini, V. (2007). "Los servicios públicos urbanos como medios colectivos para la producción y reproducción de la vida de los sujetos en sociedad desde la perspectiva de la economía social. Análisis de experiencias de gestión colectiva en el Gran Buenos Aires" (tesis de maestría en economía social), Instituto del Conurbano, UNGS.
- Narodowsky, P. (2007). "Por qué el Gran Buenos Aires no es una exópolis", en: *La Argentina pasiva. Desarrollo, subjetividad, instituciones más allá de la modernidad. El desarrollo visto desde el margen de una periferia de un país dependiente*, Buenos Aires: Prometeo.
- Palma, C.; Borello, J. (2010). *Relevamiento de investigaciones y estado del arte de los temas abordados por el área de sistemas económicos urbanos*. Proyecto "La Región Metropolitana de Buenos Aires como objeto de investigación 2000/2010", Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, en: www.scribd.com
- Pírez, P. (1999). "Gobernabilidad urbana y gestión metropolitana en Buenos Aires: una cuestión pendiente", ponencia presentada en las IV Jornadas Internacionales sobre Estado y Sociedad, Buenos Aires.
- Pírez, P.; Labanca, F. (2008). Informe Digital Metropolitano N° 54, noviembre de 2008, en: www.metropolitana.org.ar
- Plasencia, A. (2009): "La creación de lazo social entre emprendimientos de la economía social, a través del diseño de sistemas monetarios alternativos. El caso de Moreno", en: *Cooperativismo, asociativismo y economía solidaria*, Montevideo: Universidad de La República.
- Plasencia, A.; Costa, C. (2010). "La mujer en la economía solidaria. El caso del trueque San Expedito en Gral. Rodríguez", ponencia

- presentada en el V Congreso de Género, Universidad Nacional de Luján.
- Portes, A.; Haller, W. (2004). *La economía informal*. Serie Políticas Sociales N° 100, Santiago de Chile: CEPAL.
- Sánchez, F. (2003). “Acciones colectivas y políticas de desarrollo local. Las empresas recuperadas de la ciudad de Buenos Aires”, en: Secretaría de Desarrollo Económico. *Empresas recuperadas. Ciudad de Buenos Aires*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Schamber, P.; Suárez, F. (2007). “Cartoneros de Buenos Aires: una mirada general sobre su situación”, en: Chamber, P.; Suárez, F. (comps.) *Recicloscopio: miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*, Buenos Aires: Prometeo.
- Santos, Boaventura de Sousa (2003). *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*, Editorial Desclèe de Brouwer, en: <http://coreco.org.mx>
- Tokman, V. (2001). *De la informalidad a la modernidad*, Santiago de Chile: OIT.
- Vázquez, G. (2010). *Hacia una sostenibilidad plural de los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados. Perspectivas y aportes conceptuales desde América Latina* (tesis de maestría en economía social), ICO-UNGS.

Ciudadanía y economía en ciudades “en construcción” del Sur El caso de la ciudad de El Alto (Bolivia)

Isabelle Hillenkamp¹ (Suiza)

Resumen

Esta contribución analiza el acceso a la ciudadanía de los habitantes de las ciudades “en construcción” del Sur. Por ciudadanía se entiende un proceso de construcción de la pertenencia a la sociedad, a través de expresiones sensibles y que se desarrolla en el marco de las transformaciones del Estado-nación e implica la confrontación con otros grupos sociales. A partir del estudio de la ciudad de El Alto (Bolivia), se argumenta que la ciudadanía se construye en estrecha relación con las prácticas económicas de los nuevos pobladores y con las representaciones que diferentes grupos se hacen de ellas. Se combinan varias escalas de observación para precisar las condiciones de éxito de esta construcción.

Introducción

Ciudades “en construcción” del Sur

El crecimiento acelerado de las ciudades del Sur es, sin duda, uno de los hechos sociales más destacados de las últimas décadas. Aparece como una

cuestión central común a este espacio geográfico, aún cuando el nivel, el ritmo y las formas de urbanización varían fuertemente según las regiones. En Asia del Sur, la tasa promedio de urbanización sigue debajo del 30%, pero ha crecido a un ritmo sostenido de 2,8% anual entre el 1990 y el 2005. En Asia del Este y en el Pacífico, estas cifras alcanzan el 41% y el 3,6% respectivamente. En África subsahariana, donde la tasa de urbanización es una de las más bajas del mundo (35%), el crecimiento es también el más rápido (+ 4,1% anual). En el Oriente Medio y en África del Norte, la urbanización es mucho más avanzada (57%) y sigue creciendo a un ritmo de 2,7% por año. Pero es la región de América Latina y del Caribe la que tiene la tasa de urbanización más elevada del mundo (77%) y la tasa de crecimiento se mantiene a un ritmo elevado (+ 2,1% anual), aunque ya ha empezado a disminuir.² Esta situación difiere radicalmente de la de los países de altos ingresos, donde la tasa de urbanización es también alta, pero crece a un ritmo mucho más lento.³ Esta diferencia se explica principalmente por la transición demográfica, todavía en curso en casi todos los países del Sur, así como por las migraciones rurales. En su dimensión espacial, este

1 Doctora en Estudios del Desarrollo del Graduate Institute of International and Development Studies, Universidad de Ginebra (Suiza). Investigadora postdoctorante, becaria del Fondo Nacional Suizo para la Investigación Científica, asociada al Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA), La Paz, Bolivia. Especialista en economía popular y solidaria. Isabelle.Hillenkamp@unige.ch

2 Banco Mundial (2007), cifras del 2005 para las tasas de urbanización y de 1990-2005 para las tasas de crecimiento.

3 En la Unión Europea, la tasa de urbanización es del 73% pero el crecimiento anual es de tan solo 0,6% (Ídem).

crecimiento generalmente ha conducido, después de una fase de densificación de los centros de las ciudades, a la construcción de nuevos territorios al margen de los antiguos,⁴ creciendo generalmente a ritmos aún más rápidos.⁵ En algunos casos, las divisiones administrativas han reforzado las fronteras entre antiguos y nuevos territorios urbanos.

El ritmo y la amplitud inéditos del crecimiento urbano en los países del Sur suscitan cuestiones centrales para el futuro no solamente de los habitantes de las nuevas ciudades, sino de las sociedades en su conjunto. Estas cuestiones tienen que ver con las condiciones de vida y de reproducción material de estos habitantes: acceso al empleo y a actividades generadoras de ingreso, pero también a la propiedad del suelo, a la vivienda y a los servicios urbanos. Incluyen, por otro lado, la cuestión del acceso a una plena ciudadanía, formulada de manera cada vez más clara en un número creciente de países desde 1980, en relación con los procesos de descentralización y con los nuevos modelos de participación y de (buena) gobernanza urbana.⁶

Sin embargo, la cuestión de las condiciones materiales de vida de los habitantes de las ciudades en construcción del Sur y de su acceso a la ciudadanía pocas veces ha sido considerada conjuntamente. La primera es esencialmente pensada bajo la perspectiva de lo económico, mientras la segunda está asociada con lo político. La partición occidental del saber entre economía y ciencia política parece haber alejado estas dos cuestiones que están, sin embargo –y ese es el principal argumento de esta contribución–, íntimamente vinculadas.

La naturaleza de las prácticas económicas de los nuevos pobladores –en un sentido sustantivo,

es decir, sus prácticas de producción, de financiamiento y de intercambio– pero también las representaciones que ellos mismos y los demás grupos sociales, en especial los provenientes de la sociedad urbana establecida, se hacen de estas prácticas determinan en gran parte su reconocimiento, o no, como ciudadanos. Unas lógicas de exclusión difícilmente reconocibles, fundadas en especial en discriminaciones étnicas, frecuentemente se desplazan sobre el terreno, supuestamente más neutro, de la economía.

De manera recíproca, la cuestión del acceso a la ciudadanía, lejos de reducirse al derecho al voto o a una forma de integración sociocultural, abarca la definición de las reglas concretas que enmarcan las prácticas económicas, los dispositivos públicos de promoción de actividades generadoras de ingresos, y más ampliamente, la gestión material de la ciudad. Lo ciudadano y lo económico están por lo tanto íntimamente vinculados en las ciudades en construcción del Sur.

Estudio de caso, objetivos y plan de la contribución

Esta contribución propone ampliar el marco usual de observación de la ciudadanía para vincularlo con las prácticas económicas de los habitantes de las ciudades en construcción del Sur. Se respalda para ello en el estudio de caso de la ciudad de El Alto en Bolivia.⁷ Esta urbe nueva, surgida al lado de la ciudad de La Paz en las últimas décadas, ha conocido un crecimiento extremadamente rápido debido a la migración de poblaciones rurales “indígenas” del Altiplano vecino y a un crecimiento natural particularmente elevado.⁸

4 En el caso de las megalópolis, se han observado patrones de crecimiento más complejos. En especial, la Ciudad de México se caracteriza por una explosión espacial y un crecimiento multipolar (Aguilar y Ward, 2003). En Asia, el concepto de *desakota* (McGee, 1991, del indonesio *desa*, “pueblo”, y *kota*, “ciudad”) designa unos centros urbanos construidos en amplias zonas agrícolas pobladas de manera continua.

5 UN-Hábitat, en: www.unhcr.org/categories.asp?catid=472

6 Ver en especial los modelos difundidos en la Cumbre de las Ciudades del Sur que tuvo lugar en Estambul en 1996 con el auspicio de las Naciones Unidas.

7 Parte de una investigación de campo doctoral conducida entre el 2005 y el 2007 (Hillenkamp, 2009).

8 El crecimiento de El Alto ha sido de un 8% anual en promedio entre el 1976 y el 2001 (cálculo sobre la base de los datos del Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia, INE). La tasa de fecundidad es de 4,2 hijos por mujer, en comparación con 2,7 en la ciudad de La Paz (Garfías y Mazurec, 2005: 22) y alrededor del 40% de la población tiene menos de 15 años (INE, 2001).

Su población pasó de 95.000 habitantes en el 1976 a 647.000 en el Censo del 2001 y alrededor de 900.000 en el 2008, superando por primera vez a la ciudad de La Paz.⁹ La cuestión de la ciudadanía es especialmente aguda en El Alto. En el 2003, una rebelión urbana conocida como la “Guerra del gas” estalló en reacción a la política económica del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, en especial a su proyecto de exportación del gas natural vía Chile. Si bien desde entonces El Alto es fácilmente descrito por algunos observadores como “la” ciudad heroica y ciudadana en Bolivia, la realidad es mucho más compleja.¹⁰ La incidencia de la pobreza y el rechazo de los alteños por la sociedad urbana establecida en La Paz hacen que para la mayoría el acceso a una plena ciudadanía esté lejos de ser garantizado.

Después de precisar el marco conceptual de la ciudadanía y su operacionalización para una observación de campo, la segunda parte de este artículo se concentra en el análisis de la construcción de El Alto a nivel material, institucional y simbólico. Hace aparecer las tensiones generadas por la posición de El Alto, ubicado entre los referentes culturales e identitarios y los circuitos económicos del mundo rural y los de La Paz. Muestra además cómo las fuertes limitaciones en su desarrollo económico socavan el reconocimiento de sus habitantes como verdaderos ciudadanos urbanos. La tercera parte busca entonces precisar cómo se produce la exclusión de la ciudadanía. Muestra primero el rol central en este proceso del rechazo de los habitantes de El Alto en el llamado “sector informal”. Subraya, por otro lado, cómo las organizaciones gremiales de este sector se han encerrado en estrategias políticas estrechas de confrontación con los actores estatales, que poco han permitido hacer avanzar sus demandas. Examina, finalmente, otra forma asociativa de organización de las prácticas económicas en El Alto reconocida hace unos años como una economía “solidaria”. Las posibilidades de este

movimiento de promover una economía “ciudadana”, tal como lo pretende, son analizadas de manera crítica.

La ciudadanía: hacia un marco conceptual y operacional

Intensos debates teóricos rodean el concepto de ciudadanía. Se inscriben en gran parte en las controversias dentro de la filosofía política entre defensores de diferentes visiones –liberales, republicanas, a veces radicales– de la democracia.¹¹ Si bien estos debates nos informan sobre las opciones para diversos modelos de sociedad, en general, ofrecen pocas herramientas para una delimitación y una observación empíricas de la ciudadanía. A fin de analizar los procesos de construcción de la ciudadanía en las ciudades del Sur, se precisa de un marco conceptual –independiente de estas filosofías– y operacional para la observación de campo. Tal marco puede ser esbozado articulando propuestas provenientes de la sociología, del análisis de las transformaciones del Estado-nación y de los estudios urbanos.

El enfoque propuesto por el sociólogo francés Bernard Poche (1992) permite un primer acercamiento a este marco. Para Poche, la ciudadanía se refiere a la representación de la pertenencia a una sociedad, la cual se fundamenta en tres campos: el reconocimiento, la expresión sensible y la representación política. El *reconocimiento* remite a la o las imágenes que una sociedad tiene de sí misma, apoyándose en diferentes sistemas de autoidentificación como el “pueblo”, la “nación”, la o las “etnias”, etc. Este reconocimiento se concretiza, en segundo lugar, a través de expresiones sensibles o sistemas metafóricos como el territorio, las instituciones, la historiografía o los símbolos nacionales. Por último, la ciudadanía requiere de una función política autónoma a la que la sociedad delega la tarea de “operar la designación final de los criterios de categorización [de

9 Censos del INE en 1976 y 2001; proyecciones del INE para 2008.

10 Véase, por ejemplo, Stefanoni (2003) o Víaña (2003).

11 Ver, por ejemplo, Lucas Ovejero (1997), Schuck (2002), Rasmussen y Brown (2002), Di Castro (2009).

la ciudadanía], es decir, del derecho formalizado” (Poche, 1991: 21).¹²

Así, este último campo, que generalmente es presentado como un conjunto de derechos y deberes definiendo objetivamente la ciudadanía, en realidad debe ser entendido como el resultado de varios procesos de representación de la pertenencia a una sociedad. En particular, los criterios y las categorías del derecho formalizado no hacen sino fijar, en un momento dado, los contornos, siempre en movimiento, de esta representación. Estos evolucionan, en especial como resultado de las tensiones entre los tres campos: del reconocimiento, de la expresión sensible y de la representación política. Esta perspectiva abre, por lo tanto, el camino hacia un análisis dinámico de las transformaciones de la ciudadanía.

Partiendo de las transformaciones históricas del Estado-nación, el politólogo Saskia Sassen (2002) subraya además que las relaciones entre ciudadanía y nacionalidad se están volviendo cada vez más complejas. Así, el post-nacionalismo postula el surgimiento de lugares de ciudadanía fuera del Estado-nación; el transnacionalismo apunta a la aparición de sociedades civiles globales, surgiendo en torno a reivindicaciones universales como los derechos humanos, la defensa del medio ambiente, el control de las armas, etc.

Dejando de un lado las discusiones sobre la existencia empírica de tales transformaciones, Sassen se concentra en el nivel nacional y sub nacional donde propone observar una ciudadanía “de-nacionalizada”: la ciudadanía sigue siendo ubicada en arreglos nacionales, pero sus formas pueden cambiar si el sentido mismo de la nación cambia. Esta perspectiva lleva a reconsiderar la hipótesis de una ciudadanía nacional necesariamente unificada y a estudiar las líneas de fragmentación entre diferentes ciudadanías locales, en especial urbanas, tomando en cuenta los efectos de las descentralizaciones.

Estos enfoques se cruzan con corrientes de análisis más clásicas de la ciudadanía, que ubican sus orígenes en las ciudades antiguas griegas y romanas. El trabajo de Engin Isin (2002)

muestra que estos modelos asocian la ciudadanía con imágenes o principios de lealtad, virtud, civismo, disciplina y subsidiaridad, pero que no concuerdan con la realidad, no pueden ser consideradas como la medida a la cual medir las formas actuales de la ciudadanía urbana, solo sirven para justificar su “crisis”. Sin embargo, estas imágenes tampoco se pueden ignorar; Isin muestra que además de proyectar un ideal de la ciudadanía, su rol es instituir un ámbito estrecho de lo político, centrado en el gobierno de la ciudad y en la figura del ciudadano virtuoso, perteneciente a la clase dominante.

Este análisis pone en evidencia que los grupos urbanos dominados, aun cuando son ciudadanos nacionales según las categorías del derecho formalizado, en realidad deben luchar contra la sociedad urbana establecida para el acceso a una plena ciudadanía. Estas luchas, que generalmente son presentadas como “formas nuevas e insurgentes de lo social” (Isin, 2002: 310), deben por lo tanto considerarse también como políticas.

El análisis de Isin invita finalmente a poner atención a las relaciones de fuerza entre grupos urbanos que luchan por la ciudadanía y a la inscripción de estas luchas en el espacio urbano. Implica además ampliar la visión de lo político más allá del solo gobierno de la ciudad para incluir las instituciones y los actores de diferentes niveles, públicos y privados, dominantes y dominados, que participan en el manejo de los asuntos comunes. Esta ampliación corresponde a la transición desde los enfoques clásicos del “gobierno urbano” hacia las perspectivas actuales de la “gobernanza urbana”.¹³

Las construcciones de la ciudad y de la ciudadanía en El Alto

Entre campo y ciudad: la difícil construcción de la ciudadanía en El Alto

El Alto nace como un espacio de atracción urbana, directamente vinculado a la ciudad de

12 Las traducciones del francés o del inglés son propias.

13 Ver, por ejemplo, Le Galès, 1995; Gaudin, 2002; Jouve, 2003.

La Paz y alimentado por migraciones rurales extremadamente intensas durante varias décadas. Durante la fase más aguda del ajuste estructural, entre 1985 y 1987, recibe además varios miles de mineros “relocalizados” después del cierre de las minas públicas. Las olas sucesivas de migrantes dibujan una ciudad no planificada, cuyo centro físico está ocupado por el aeropuerto¹⁴ y cuyas posibilidades de extensión hacia el sur y el oeste del Altiplano, a lo largo de las carreteras a las ciudades de Oruro, Viacha, Laja y Copacabana, son casi ilimitadas. Dentro de la ciudad, los migrantes están asentados en lotes informales, cuya legalización requiere en general varios años y a veces décadas. Estos lotes se agrupan dentro de zonas o *villas*, estructuradas alrededor de plazas donde se ubican las instituciones públicas y privadas (escuelas, puestos de salud, centros sociales, terrenos deportivos, mercados o ferias, etc.) y vinculadas por inmensas avenidas rectilíneas. El Alto se presenta así como un inmenso rompecabezas de villas, en permanente extensión. Esta configuración determina además una posición intermedia entre zona rural y ciudad, en la cual El Alto se construye en un campo de tensiones permanentes.

Por un lado, la población de El Alto mantiene fuertes vínculos con sus lugares de origen en el campo; un 80% de la población proviene de las zonas rurales del departamento de La Paz, cuando esta cifra apenas alcanza el 50,5% en la ciudad de La Paz. El Alto, lo mismo que las zonas periurbanas o ciudades en construcción en Bolivia –según la hipótesis de Antequera Durán (2010)–, se caracteriza por su fuerte continuidad con el campo.

Esta continuidad resulta en especial de los “circuitos urbanos-rurales” (Ídem) que sus habitantes mantienen con sus lugares de origen: cultivo de la tierra,¹⁵ con periodos de trabajo continuo en épocas de siembra y de cosecha;

abastecimiento de materias primas como lana y fibra de alpaca, llama u oveja, madera, cuero, etc.; intermediación comercial para la venta de los productos del campo en las ciudades de El Alto y La Paz; y más ampliamente regreso temporal y a veces definitivo a las zonas rurales, principalmente determinado por las oportunidades de ingresos. Lejos de ser transitorias, las relaciones campo-ciudad determinan una nueva configuración donde El Alto juega el rol de “plataforma de la actividad regional” (Garfías y Mazurec, 2005) y de nuevo “nicho ecológico” (Albó, 2002) para el campo. Esta integración campo-ciudad alimenta además un sentimiento de pertenencia de los habitantes de El Alto al mundo rural y de identificación con la cultura aymara.

Sin embargo, desde otra perspectiva, la migración está motivada por la atracción ejercida por la “ciudad”, comprendida aquí como el conjunto formado por La Paz y El Alto. En un contexto de escasez de tierras y de falta de ingresos monetarios en el Altiplano rural, la migración representa una de las principales posibilidades de ascensión socioeconómica: abre el acceso a la educación formal e informal, a nuevas posibilidades laborales en la economía popular y, en ciertos casos, a empleos en instituciones públicas o empresas privadas, principalmente del sector industrial. Estar en la ciudad permite además acercarse al poder político; hasta la reforma que suscitaron las leyes de Participación Popular y Descentralización del 1994-95, los territorios rurales, gobernados por sus autoridades tradicionales, estaban débilmente vinculados con el Estado boliviano.¹⁶

En cambio, la ciudad –en especial La Paz y El Alto– representa el “escenario visible de la ciudadanía” (Varela, 2000), los lugares privilegiados para influir sobre el sistema político y acceder al estatus de ciudadano. Así, los

14 Las fuerzas aéreas se instalaron en esta zona en el 1923, cuando todavía no había empezado la construcción de El Alto.

15 Según la Encuesta sobre Empleo y Condiciones de Vida realizada por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) en el 2000, la proporción de la población alteña propietaria de la tierra en su lugar de origen se mantenía en un 28,8 %, una cifra que casi no ha variado desde la primera encuesta de Sandoval, Albó *et al.* al respecto en el 1987.

16 Eran “tierra de nadie”, según la expresión consagrada. Al respecto, ver, por ejemplo, De la Fuente (2001).

mineros “relocalizados” después del Plan de Ajuste Estructural de 1985 buscaban ocupar los espacios públicos alrededor de la sede de gobierno para exigir la reapertura de las minas y se asentaron después en El Alto por falta de alternativas de generación de ingresos.

En suma, El Alto se encuentra en una situación intermedia entre campo y ciudad: manteniendo fuertes vínculos con el campo, al mismo tiempo que constituyéndose en espacio de atracción urbana, por las oportunidades socioeconómicas y de acceso a la ciudadanía que ofrece. Pero el acceso a la ciudadanía anhelada no depende solamente de los nuevos pobladores, chocan en sus trayectorias migratorias con la sociedad urbana establecida alrededor de los lugares de poder en La Paz¹⁷ y que controla, por lo menos hasta la llegada al poder de Evo Morales en el 2006, las instituciones políticas y económicas. El acceso a la ciudadanía se presenta entonces, como lo plantea Isin (2002), en términos de confrontación política, simbólica y a veces física¹⁸ con esta sociedad que se presenta como la representante exclusiva de la ciudadanía legítima.

Esta confrontación se expresa en especial a través de discursos que presentan a los nuevos llegados como “marginales”, aun cuando se han vuelto numéricamente mayoritarios. Además, si bien la marginalidad puede definirse en un sentido espacial,¹⁹ la transposición de este concepto en lo social es altamente problemática: existen múltiples formas de integración o de “urbanidad mestiza” (Ídem) entre los

diferentes segmentos de la sociedad paceña y alteña. Precisamente, la confusión entre lo social y lo espacial permite a la sociedad urbana establecida rechazar a los nuevos pobladores simultáneamente fuera del espacio físico de la ciudad legítima y de la ciudadanía urbana.

Instituciones, identidad colectiva y ciudadanía en El Alto

La escala de observación regional llama la atención sobre las tensiones entre campo y ciudad que los habitantes de El Alto deben enfrentar para acceder a una ciudadanía propia. Esta escala de observación debe ser completada por un análisis más local, centrado en la construcción misma de la ciudad de El Alto que se juega fundamentalmente en dos planos: la construcción de la ciudad por sus habitantes y por los actores e instituciones, especialmente estatales, dedicados a la gobernanza urbana. Dos de estas instituciones tienen una fuerza especial en la ciudad de El Alto: el municipio de El Alto, administrativa y políticamente independiente de La Paz desde 1988; y las Organizaciones Territoriales de Base, integradas al poder municipal a partir de 1994.²⁰

El 6 de marzo del 1985, después de varias décadas de movilización de los habitantes,²¹ se obtuvo la creación de una nueva sección municipal, la cuarta de la provincia Murillo del departamento de La Paz, con su capital El Alto. La movilización prosiguió hasta que en 1988 El Alto fue elevado al rango de ciudad, dando lugar a una separación física con La Paz.²² Entre

17 Se trata no solamente de los lugares céntricos donde están ubicados, entre otros, el Palacio de Gobierno, los ministerios, el Banco Central y las sedes de los bancos comerciales, sino también de la zona sur, donde se ha ido trasladando, hace más de 20 años, la parte más acomodada de la población, así como un número creciente de embajadas y organizaciones de cooperación.

18 El Alto tiene una posición estratégica para cercar a La Paz: está ubicada en la parte del Altiplano directamente encima de ella, controla los accesos terrestres y aéreos. En la época colonial, esta posición fue utilizada durante el levantamiento indígena dirigido por Tupac Katari y Bartolina Sisa en 1781, y sigue siendo aprovechada por los habitantes de El Alto para presionar a la sede de gobierno.

19 Virginie Baby-Collin (2001) propone los siguientes criterios: localización en barrios periféricos, poco codiciados por los inversores, en algunos casos ilegales y de lenta consolidación.

20 Entre las demás etapas de la construcción institucional de El Alto podemos destacar la toma de función de los primeros jueces y magistrados (1993), la creación de la Diócesis de El Alto (1994) y de la Universidad Pública (2000).

21 Fernández (2007) se refiere a las primeras movilizaciones por la autonomía de El Alto en el periodo post-revolucionario, sostiene que una primera asamblea, de campesinos y personalidades locales, hubiera tenido lugar ya en 1953.

22 El límite urbano es el definido en la ley del 22 de septiembre de 1968.

tanto, se restablecieron las elecciones municipales en todo el país, por lo que los habitantes de El Alto eligieron por primera vez su alcalde en 1988. Así, los cambios al nivel local y nacional permitieron que El Alto pasara de ser un barrio periférico de la ciudad de La Paz a una ciudad dotada de un gobierno, de un Concejo y de instituciones municipales propias. Estos tres años marcaron, por lo tanto, una etapa crucial en la construcción institucional de El Alto, que sin embargo no puede considerarse como una trayectoria siempre ascendiente porque al mismo tiempo El Alto se convirtió en el municipio urbano más pobre del país, tanto por el ingreso promedio de sus habitantes, como por el monto de los recursos a disposición de su gobierno.²³ La falta de recursos, combinada a la excesiva “partidarización” de la Alcaldía, favorecieron además el clientelismo y la inestabilidad política (Ruiz, 1993).²⁴

Como resultado, tanto la representatividad de los gobiernos municipales, como su capacidad de acción son insuficientes. Los habitantes siguen asumiendo la principal responsabilidad en la construcción, incluso física, de su ciudad. Otro efecto de la autonomía de El Alto es que refuerza la identidad propia de la ciudad, marcada en el territorio urbano por monumentos, carteles e incluso *graffiti* valorizando su carácter indígena, joven o nuevo.²⁵ La afirmación de esta identidad, por el gobierno municipal y por los habitantes, contribuye a la construcción de una ciudadanía propia, independientemente de las normas dictadas por la sociedad urbana establecida en La Paz. Sin embargo, la “cultura urbana legítima dominante” (Guaygua, Riveros

et al., 2000: 15) no deja de ejercer su influencia sobre los habitantes de El Alto, especialmente en los más jóvenes, creando unos balanceos complejos entre estos dos polos identitarios. Así, si bien el ascenso a un municipio propio constituye un hito en la construcción ciudadana de El Alto, debe considerarse una superposición de las escalas de referencia vividas por sus habitantes y no una simple separación de La Paz.

Dentro de El Alto, el recorte en Organizaciones Territoriales de Base (OTB) da además forma a las relaciones entre el gobierno municipal y los habitantes. Estas organizaciones tienen sus orígenes en las juntas de vecinos, que se constituyeron durante varias décadas a medida que los migrantes se asentaban en nuevas zonas, con el objetivo de acceder a la propiedad del suelo y de la vivienda y de acceder a los servicios urbanos.²⁶ Reconocidas como interlocutores del gobierno municipal por la reforma administrativa de 1994-95, las OTB no pueden ser, por lo tanto, reducidas a un simple recorte administrativo. Tienen un significado, tanto en la identidad colectiva de los habitantes de una misma zona como en el mismo plan de la ciudad, que refleja una lógica de centralidad local alrededor de la plaza y de las instituciones de cada zona. El éxito de las demandas de las OTB permite finalmente una mejora sentida de la calidad de vida de los habitantes, que constituye una señal concreta de la realización del “derecho a la ciudad” (Lefebvre, 1968) y del acceso a la ciudadanía urbana.

El acceso a la ciudadanía pasa, por lo tanto, por la construcción física y simbólica de

23 Según Carmen Beatriz Ruiz (1993) existen tres factores principales que explican estas limitaciones a finales de 1980 y principios de los 90: el hecho de que, en un principio el gobierno local de La Paz mantiene el poder de recaudar impuestos sobre los ingresos generados en El Alto; el escaso presupuesto asignado por el Tesoro General de la Nación a la ciudad de El Alto; y, de manera general, los recortes de los ingresos municipales determinados por la Ley Nacional de Reforma Tributaria en todo el país.

24 Entre 1989 y 1999 se suceden nueve alcaldes del partido “Conciencia de Patria” y dos de la Unión Cívica Solidaridad, ambos de corte populista.

25 Ver especialmente el análisis de Carlos Revilla (2006) de la estrategia de imagen institucional del Plan Progreso, la agrupación ciudadana creada por el alcalde José Luis Paredes en el 2005, a través del marcaje del territorio alteño por los carteles oficiales.

26 Walter Arteaga (2000) subraya, por ejemplo, que las expectativas de las mujeres y de los jóvenes de los distritos 5 y 6 acerca de las OTB, incluso después de la reforma de 1994-95, se concentran en la realización de obras de infraestructura urbana.

un espacio propiamente urbano, en el cual el municipio y las OTB como sus interlocutores en las diferentes zonas juegan un papel destacado. A pesar de ello, la gobernanza urbana no se reduce a la acción de las instituciones y de los actores estatales locales, menos aún en una ciudad en construcción donde esta acción es por definición débil frente a las demandas de los habitantes.

Una multitud de actores y de instituciones de diversas naturalezas –políticos, pero también económicos, sociales, ciudadanos, culturales, religiosos– participan en la acción pública y en la construcción de la ciudad. Mantienen relaciones variables entre sí y con los actores estatales, desde la alianza hasta la confrontación, pasando por diversas formas de cooperación y de acuerdos negociados. Además, si bien todos estos actores están presentes en el territorio municipal, sus radios de acción van desde lo muy local, en el caso de organizaciones sociales o de iglesias activas en algunos barrios, hasta lo municipal o lo regional para algunas ONG, a nivel internacional para las ONG extranjeras y las agencias de cooperación especialmente, e incluso a lo global para algunos movimientos sociales, por ejemplo indígenas. El territorio urbano se construye entonces en una imbricación de niveles y de actores, que no puede ser resumida a la sola acción del gobierno municipal.

Una ciudadanía incompleta

La elaboración de una identidad colectiva, el acceso a los servicios urbanos y a la propiedad del suelo y de la vivienda a través de diversos actores de la gobernanza urbana, así como el reconocimiento de una representación política propia a través del gobierno municipal son elementos fundamentales en la construcción de la ciudadanía en El Alto como sistema de representación de pertenencia a la ciudad. Sin embargo, tal sistema no puede constituirse independientemente del resto de la sociedad nacional, ni de la situación material de los habitantes.

En efecto, la representación de la “ciudad prometida” (Sandoval y Sostres, 1989) sostiene que la migración hacia El Alto es ante todo la de un espacio de oportunidades económicas. Sin embargo, si bien algunos migrantes han conocido un ascenso socioeconómico significativo, la situación de la mayoría es la del subempleo, de la multiplicación de las actividades precarias y de un ingreso insuficiente y sometido a fuertes fluctuaciones.²⁷ Debido a esta realidad cotidiana y a la imagen fuertemente negativa que tienen de esta ciudad las clases dominantes en La Paz y en el resto del país, el desarrollo económico de El Alto es finalmente percibido colectivamente por sus habitantes como un fracaso y como la razón principal de la exclusión del mundo urbano al cual aspiran.

El sentimiento de “jungla económica” es reforzado por la débil presencia de los actores estatales en este ámbito. La acción del gobierno municipal se concentra, aunque con muchas limitaciones, en la provisión de servicios urbanos; en el ámbito productivo, sus recursos son casi insignificantes en comparación con las necesidades. Incapaz de ordenar y de apoyar el desarrollo económico de la ciudad, parece haberse replegado sobre una estrategia de marca del territorio, a través, por ejemplo, de la organización de ferias o de la creación de una zona franca, asegurando cierta visibilidad a acciones de amplitud reducida.

En cuanto a los programas implementados en El Alto por el gobierno nacional –como el programa de trabajo temporal PLANE o el de asistencia técnica SAT– también han tenido un impacto reducido (REMTE, 2004), sin hablar de los efectos netamente negativos de las políticas de apertura comercial a nivel nacional, que permitieron la entrada masiva de productos de importación compitiendo directamente con la manufactura y la industria locales. Finalmente, la insuficiencia de las políticas económicas en su conjunto, comparada con la importancia vital de esta cuestión en el cotidiano de los habitantes de El Alto, contribuye fuertemente al

27 Sobre la precarización de las condiciones laborales en El Alto, ver Rojas y Guaygua (2003); para una estimación de las necesidades básicas no satisfechas en los diferentes distritos de El Alto, ver Chumacero (2003).

sentimiento colectivo de territorio abandonado y de ciudadanía truncada.

Otros actores como los sindicatos y gremios, las iglesias, fundaciones, ONG, agencias de cooperación internacional fuertemente presentes en El Alto, suplantando en parte al Estado en este ámbito. Los apoyos brindados por estas instituciones representan una forma material y simbólica de reconocimiento de la validez de los emprendimientos de los habitantes de El Alto. Pero este reconocimiento está limitado por la ausencia de función política de estos actores y por su radio de acción, muchas veces reducido (a un barrio o a un distrito de El Alto) o fragmentado (algunas zonas no vinculadas entre sí a través de la ciudad o del país). Por lo tanto, la capacidad de estos actores de validar una pertenencia a la sociedad urbana a través de las prácticas económicas es solamente parcial y no pueden finalmente llenar el vacío dejado por el Estado.

Ciudadanía y economía

Contra las presuposiciones que ubican la ciudadanía en un terreno solamente político, el caso de El Alto sugiere entonces que ésta se construye también a través de las prácticas económicas de los nuevos pobladores de la ciudad. Importa, por lo tanto, estudiar estas prácticas no solamente desde el punto de vista de sus resultados materiales, sino también de la representación de la pertenencia a la ciudad y a la sociedad. El concepto –o la noción– de “sector informal” es la manera más común en la que estas prácticas son presentadas, y discriminadas, por las clases dominantes. El surgimiento de esta noción, su contenido ideológico y político, deben por lo tanto ser examinados.

El rechazo del sector informal: la ciudadanía denigrada

La introducción del concepto de economía informal se debe al antropólogo Keith Hart (1969, 1973) en un estudio sobre la ciudad de Accra (Ghana). Designa una fuente de empleo

distinta a la vez “del empleo formal del gobierno” y del “capitalismo organizado”. A nivel conceptual, Hart parte de la hipótesis de Max Weber según la cual la regulación de la economía por el Estado racional-legal asegura su paulatina formalización. A nivel empírico, el concepto ofrece una mirada novedosa sobre el amplio campo de actividades de los nuevos pobladores, que anteriormente se buscaba ubicar o en el sector “tradicional” o en el sector “moderno” de la economía (Lewis, 1954), mientras que en realidad articulan las lógicas de ambos sectores. El concepto es luego adoptado, y al mismo tiempo redefinido, por la Organización Internacional del Trabajo con motivo de un informe sobre Kenya (International Labour Organization, 1972). El *sector* informal se vuelve entonces una categoría que pretende simplemente describir las actividades económicas de los habitantes de los barrios nuevos de las ciudades de los países en desarrollo que se desenvuelven fuera de los marcos regulatorios.

Esta propuesta es acogida de manera favorable por actores políticos y académicos de diversas sensibilidades, en un contexto donde la propuesta neomarxista de la “marginalidad económica” había provocado amplias controversias. El “sector informal” aparece por contraste como una noción ideológicamente neutra y fundamentada en la observación empírica y conoce por ello una difusión rápida (Candia, 2003). Que los neoliberales por un lado y ciertos analistas críticos por otro lado hayan después discutido varias *teorías* sobre el sector informal –los primeros considerándolo como el resultado del exceso de legislación y los segundos precisamente como el efecto de la falta de legislación, permitiendo la expansión del capitalismo salvaje– no cuestiona, sino más bien ratifica la supuesta pertinencia de esta noción.

El concepto de economía informal tal como fue definido por Hart, así como el de grados de informalidad, sin duda, constituye herramientas que permiten entender mejor las prácticas económicas de los habitantes de las ciudades en construcción del Sur, pero también del Norte e incluso de grupos de ingresos medianos o altos. Argumentamos, en cambio, que la noción de

sector informal no es ni empíricamente evidente, ni ideológicamente neutra y que, independientemente del contexto de su elaboración, es actualmente utilizada por los grupos urbanos dominantes para marcar la distancia con los nuevos ciudadanos. Se crean fronteras a partir de categorías estadísticas y legales cuya aparente objetividad esconde procesos de dominación y de distanciamiento social.

Las medidas producidas por los aparatos estadísticos nacionales e internacionales acerca de los tamaños de los sectores formal e informal constituyen sin duda una de las expresiones más poderosas de estas fronteras. Así, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia (INE, 2003), el sector informal representa el 69,3% de la población ocupada de El Alto y el sector formal, el 30,7%. Detrás de esta aparente precisión y objetividad se esconden varios recortes y agregaciones que no reflejan “hechos” empíricamente evidentes.

El INE parte de una división del mercado del trabajo en cinco sectores –estatal, semi empresarial, empresarial, familiar y doméstico– para luego establecer una frontera entre los dos primeros, que corresponden al sector “formal”, y los tres últimos, que conforman el sector “informal”. La asignación de una unidad productiva y de sus trabajadores a uno u otro sector no se fundamenta en los marcos regulatorios (que podría ser medido por la inscripción en registros legales o respecto de ciertos procedimientos), sino en el tamaño de la unidad. A este tamaño se asocian después un bajo nivel de organización, de capital humano, de tecnología y de intensidad capitalista, según una teoría implícita del funcionamiento de estas unidades, que permite finalmente definir la informalidad como el conjunto de estas propiedades supuestamente co-extensivas.²⁸

Por otro lado, esta definición toma como norma, igualmente implícita, al salariado urbano, con respecto al cual las características del sector informal se definen por la negativa. No es sino gracias a esta teoría y a esta norma, implícitas, que el aparato estadístico puede extraer la categoría de sector informal, que por cierto no tiene sentido y no es calculada sino en su modalidad urbana, por contraste con los modos de ocupación legítimos de la sociedad establecida.

Por consiguiente, se entiende que después de la división de la población ocupada en cinco sectores, una agregación en dos sectores solamente sea necesaria para hacer aparecer las características supuestamente opuestas de ambos grupos sociales. Esta dicotomía esconde el hecho de que todas las unidades productivas son en realidad caracterizadas por ciertos *grados* de informalidad, si por ello se entiende el grado de cumplimiento con los marcos regulatorios y que pueden existir altos grados de informalidad incluso en las empresas mejor establecidas.

Esta dicotomía se proyecta además en el territorio urbano, ilustrando la voluntad de los grupos sociales dominantes de establecer fronteras físicas entre ellos y los nuevos pobladores: El Alto y las laderas de La Paz son presentados como el lugar del sector informal, mientras la parte central y baja (Zona Sur) de La Paz sería una zona civilizada, sede de la economía formal. En realidad, no solamente los grados de informalidad no se reflejan sino de manera muy aproximada en los pisos habitacionales, sino que además coexisten unidades productivas con grados de formalidad muy variables en los mismos territorios, incluso en las zonas aparentemente más civilizadas de la ciudad.

Finalmente, las formas legales ratifican las categorías estadísticas, instituyendo las normas

28 De acuerdo con los lineamientos de la OIT, el INE define el sector familiar como el conjunto de los “trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares o aprendices sin remuneración” y el sector semiempresarial como el conjunto de los “obreros, empleados, patrones, socios o empleadores y cooperativistas de producción que se encuentran desarrollando sus actividades en empresas, instituciones o lugares donde trabajan menos de cinco personas”. El sector informal, urbano, así definido es luego caracterizado como “un segmento económico que identifica unidades productivas o negocios con escaso nivel de organización e incipiente uso de capital y tecnología, generando por lo general bajos niveles de productividad e ingresos, por tanto, se puede afirmar que el sector informal requiere reducido capital humano y se caracteriza por abarcar mercados de fácil acceso” (INE, 2003: 1, nota 1).

de organización de las prácticas económicas en el derecho positivo. Estas normas derivan globalmente del modelo de la empresa capitalista, por lo que son, por construcción, poco adaptadas a las prácticas de los nuevos ciudadanos. Por ejemplo, los grupos de productores que comparten una parte de sus medios de producción o de sus fondos rotativos no encuentran formas de propiedad colectiva en adecuación con su actividad.²⁹ Por último, las normas legales llevan frecuentemente a un desplazamiento del debate sobre la informalidad hacia el terreno de la ilegalidad. Se presenta entonces el sector informal como una economía “subterránea”, estigmatizando su incumplimiento con las obligaciones tributarias como una prueba de su carácter no ciudadano.

En suma, el rechazo de las prácticas económicas de los nuevos pobladores en el sector informal puede entenderse como una negación de su ciudadanía en dos niveles: a nivel de la representación de la pertenencia, mediante la construcción de una norma excluyente de formalidad, apoyada por categorías estadísticas y por las fronteras trazadas en el territorio urbano; y a nivel de la ley, presentada como la prueba última de esta no pertenencia. Lo económico constituye, por lo tanto, el terreno privilegiado, supuestamente neutro, donde se construye la ciudadanía y se expresan las relaciones de dominación y los procesos de discriminación frente a la población “india”. Esta parte de la población está empujada fuera de la ciudadanía urbana no como tal, sino mediante el rechazo de sus prácticas económicas en el sector informal.

Organizaciones corporativas del sector informal: estrategias de gobernanza

La ciudadanía se construye a través de las relaciones entre grupos sociales y de las categorías estadísticas y legales que las concretizan, pero también a través de la relación de cada grupo

con el Estado. Precisamente, una parte significativa³⁰ de los pequeños productores y comerciantes del “sector informal” de El Alto está afiliada a organizaciones corporativas cuyo rol principal es la defensa de sus intereses ante los representantes del Estado, a nivel municipal, departamental o nacional. Estas organizaciones se definen como sindicatos o gremios que agrupan a los productores de una misma rama de actividad, estructurándose luego en uniones y federaciones según un modelo piramidal que va del nivel del barrio, hasta la ciudad, el departamento y el nivel nacional.

Es de subrayar que el rol fundamental de estas organizaciones no es fomentar la cooperación entre pequeños productores y comerciantes en sus actividades cotidianas, para las cuales trabajan de manera independiente. No pretenden en particular resolver las dificultades *internas* que puede surgir en cada taller o micro-empresa en la provisión de materias primas, la organización de la producción, la búsqueda de nuevos clientes o el financiamiento de algunas inversiones. Se dedican en cambio a la defensa de los intereses *comunes* de las empresas afiliadas, ligadas principalmente a sus condiciones *externas* de operación, como por ejemplo una zona de comercialización callejera amenazada de cierre por el gobierno municipal o una política comercial desfavorable.

La defensa de estos intereses implica, en general, la confrontación con el Estado, a través de modos de acción contestatarios yendo de la simple oposición, a los bloqueos o al cerco de los lugares de poder. Por estos medios, probablemente más que por el voto, los pequeños productores y comerciantes de El Alto se constituyen en actores políticos, sin que ello signifique el acceso a una plena ciudadanía. De hecho, por lo menos hasta la llegada al poder de Evo Morales en el 2006, estas confrontaciones pocas veces fueron exitosas, sobre lo que pueden identificarse por lo menos tres factores explicativos.

29 Algunos optan por constituirse en asociación civil, renunciando entonces a redistribuir sus utilidades; otros prefieren seguir sin forma legal.

30 Alrededor de 40%, según estimación de Rocabado y Sánchez García (1997).

En primer lugar, Wanderley (2004) apunta a una situación de desventaja frente a las regulaciones y a las políticas públicas, debido a una posición ambigua de los pequeños productores y comerciantes: a la vez incluidos en organizaciones corporativas que agrupan a personas cercanas físicamente y por sus modos de vida y excluidos de las asociaciones formales de “empresarios”, que constituyen generalmente las contrapartes legítimas del Estado. Así, las fronteras entre sectores formal e informal, trazadas por los estadistas y los legisladores, son ratificadas por los decisores políticos encargados de concebir y poner en práctica las políticas públicas.

En segundo lugar, la visión estrecha –centrada solo en los actores estatales– que los líderes de las organizaciones corporativas del sector informal generalmente tienen de lo político, sin duda los ha conducido a estrategias de confrontación “uno contra uno” con el gobierno, de las cuales generalmente han salido perdiendo. La construcción de alianzas con otros actores de la gobernanza urbana –como las organizaciones sociales y religiosas, las ONG nacional o extranjeras, algunas agencias de cooperación internacional– a veces “nuevos” y no obedeciendo a una lógica corporativa, hubiera podido ayudar a salir de algunos callejones. El rechazo de tales alianzas puede explicarse, por lo menos en parte, por la competencia por la legitimidad política basada en la antigüedad de los modos de acción. En efecto, muchas organizaciones corporativas de pequeños productores se consideran como las herederas de la tradición de reivindicación y de confrontación de la “vanguardia minera” nacida de la Revolución del 1952.³¹ Dificilmente pueden reconocer la validez de estrategias más concertadas de los “nuevos actores sociales”, que prefieren ignorar o desafiar.

Por último, la posición dominante de las organizaciones corporativas del sector informal en la escena política no deja de influir en sus propias debilidades. El carácter esencialmente defensivo de estas organizaciones y la casi ausencia de cooperación interna entre sus miembros limita fuertemente su capacidad

para elaborar propuestas concretas de desarrollo económico y socava finalmente su legitimidad política. Así, aunque la llegada al poder de Evo Morales deja suponer una transformación histórica de la relación de estas organizaciones con el Estado, podemos dudar de su capacidad para construir y hacer reconocer una plena ciudadanía de los pequeños productores y comerciantes de El Alto.

¿Una economía ciudadana? El modelo de la “economía solidaria”

Los sindicatos y los gremios no son las únicas formas de organización económica de los habitantes de El Alto. Existen otras formas, minoritarias, que se presentan precisamente como parte de una “economía ciudadana” y pretenden contribuir a una “democratización de la economía”. Se trata en especial de la economía “solidaria”, una corriente que se ha estructurado desde principios del año 2000 hasta dar nacimiento, en el 2009, al Movimiento de Economía Solidaria y Comercio Justo en Bolivia. Tiene una fuerza especial en la ciudad de El Alto donde participan organizaciones cuyos orígenes se encuentran en formas más antiguas de la economía asociativa urbana: grupos productivos, en especial de mujeres artesanas, iniciados o apoyados por iglesias locales u ONG; asociaciones y cooperativas de diferentes rubros; e incluso organizaciones de migrantes de una misma comunidad o de un mismo sindicato rural que desarrolla una actividad de producción conjunta.

La especificidad de estas organizaciones radica en el grado de interdependencia entre sus miembros. Mientras las organizaciones corporativas se concentran en la defensa de intereses comunes frente a amenazas exteriores, las organizaciones de economía solidaria pretenden implementar formas de cooperación en el corazón mismo de las prácticas de producción, de intercambio y de financiación: medios de producción de propiedad colectiva, comercialización en común, inversiones y demandas de financiación asumidas colectivamente, etc. La solidaridad se

31 En especial el caso de las organizaciones afiliadas a la Central Obrera Boliviana (COB).

refiere en primer lugar a estas interdependencias voluntarias entre miembros de una misma organización. En segundo lugar, las organizaciones de economía solidaria reivindican, particularmente a través de sus estatutos asociativos o cooperativistas, el principio de libre-adhesión: idealmente,³² cualquier pequeño productor que conozca el oficio y cumpla con su aporte social debe poder ingresar a la organización, que expresa así su solidaridad con su grupo social de pertenencia. Por último, estas organizaciones se caracterizan por un modelo de toma de decisión democrático. Se basan en el principio “una persona, una voz”, reflejando la propiedad colectiva del capital, en mecanismos de elección del directorio y de rotación de cargos, así como en los principios de participación y de deliberación.

Este modelo –independientemente de su realización– permite a las organizaciones de economía solidaria reivindicar su carácter ciudadano en varios sentidos: la democracia interna; la contribución al interés general, a través de la creación de fuentes de ingreso para los pequeños productores; la defensa del pluralismo democrático, a través de la valorización de otra manera de “hacer economía”. Los miembros de estas organizaciones y más específicamente sus líderes se refieren así a un modelo de organización económica considerado como derivado de la comunidad andina y de sus valores de solidaridad y de reciprocidad.

En realidad, estas organizaciones difícilmente pueden ser asimiladas a unas comunidades de productores: son espacios de sociabilidad secundaria, que se articulan con el mercado y defienden los valores del individualismo moderno, en especial en cuanto a los derechos de las mujeres. Más bien, la referencia a los valores andinos de solidaridad y de reciprocidad se convierte en un principio de acción dentro de estas organizaciones y que afirmándolos, los productores se piensan como los representantes urbanos de una economía indígena. La re-

ferencia al pluralismo democrático a través de la diversidad de maneras de “hacer economía” debe entenderse, por lo tanto, como una reivindicación del reconocimiento de la validez de un modelo indígena. Este modelo está implícitamente asociado con un territorio que lo materializa, cubriendo, en primera instancia, la zona rural aymara de la cual proceden los habitantes de El Alto. Por extensión, este territorio llega a incluir el conjunto de las zonas rurales de Bolivia habitadas por “pueblos” o “naciones indígenas”. Por último, y a diferencia de las organizaciones corporativas del sector informal, las organizaciones de economía solidaria se apoyan en una estrategia de gobernanza ampliada para hacer escuchar sus propuestas: encuentran aliados en las instituciones que apoyan sus actividades productivas y que comparten parte de su ideología.

En suma, el modelo de la economía solidaria revela ciertas posibilidades de construcción de la ciudadanía a partir de las prácticas de producción, de intercambio y de financiación de los nuevos pobladores de la ciudad. Estas posibilidades se fundamentan en el reconocimiento de la validez de un modelo de organización de estas prácticas presentado como indígena, concretizado por la referencia a un territorio indígena rural cuyo centro urbano sería El Alto y apoyándose en amplias alianzas políticas.

La implementación de este modelo, en especial la construcción de solidaridades dentro de las organizaciones y de modos eficaces de acción colectiva dentro de las coaliciones políticas, debe ser analizada de manera crítica. Más aún, el modelo mismo debe ser cuestionado desde el punto de vista de la posición de repliegue sobre una economía pensada como indígena, que es lo que se sugiere. La cuestión de la articulación con otros lugares –especialmente La Paz y las demás ciudades– y otras escalas –especialmente la Pluri-Nación boliviana– de construcción de la ciudadanía no puede

32 Describimos aquí el *modelo* de la economía solidaria, observable en particular a través del discurso de los líderes. Sin embargo, en la práctica, el principio de libre-adhesión no es viable si no existen beneficios para las personas que ya son miembros de las organizaciones. Una manera de resolver esta tensión es apoyándose en la adhesión de nuevos miembros para conseguir oportunidades de comercialización, de financiación o de capacitación que benefician a todos.

ser eludida. No basta reconciliar la economía con la democracia a nivel de las organizaciones productivas para sobrepasar los obstáculos generados por el rechazo desde el sector informal; para acceder a una plena ciudadanía es necesario además suscitar un reconocimiento en la sociedad en su conjunto.

Conclusiones

Colocándose a varias escalas de observación, este trabajo ha intentado mostrar cómo la ciudadanía en las ciudades “en construcción” del Sur está también en permanente construcción, en relación estrecha con las prácticas económicas de sus pobladores y con las representaciones que diversos grupos sociales se hacen de ellas. El caso de El Alto en Bolivia subraya la importancia de integrar la ciudadanía y la economía en el análisis. Considerar solamente los levantamientos populares, generalmente espectaculares y a veces dramáticos, como en el 2003 en El Alto, podría conducir a la conclusión prematura que sus habitantes se han vuelto protagonistas políticos al nivel nacional y han accedido a una plena ciudadanía.

Un análisis de sus condiciones materiales de existencia, de la estigmatización de sus prácticas económicas por la sociedad establecida en La Paz, de la debilidad de las políticas públicas de las cuales se benefician e incluso de las medidas de represalias que les son aplicadas, revela, sin embargo, la magnitud de la negación de ciudadanía. Frente a esta situación, algunas iniciativas de economía “solidaria” constituyen intentos de reconciliar la ciudadanía con la economía. No por eso dejan de confrontarse con la sociedad urbana establecida, que rechaza el proceso de revalorización de las culturas indígenas en el cual se enmarca la economía solidaria en el contexto de El Alto.

Podemos pensar que el caso de El Alto pone en evidencia una configuración más general de las ciudades en construcción del Sur, caracterizada por una posición intermedia entre, por un lado, las regiones rurales de origen de los migrantes y, por otro lado, la sociedad urbana

establecida. La ciudadanía de los nuevos pobladores se construye inevitablemente en la confrontación con esta sociedad urbana, que se considera como la única representante de la ciudadanía y la guardiana de las instituciones.

Es fundamental, entonces, reconocer que el rechazo de los nuevos pobladores se juega también en el terreno de la economía, en especial a través de la estigmatización del “sector informal” por unas normas estadísticas y legales y a través del mantenimiento de amplias partes de la población en la pobreza.

Frente a esta situación, los nuevos pobladores pueden replegarse sobre sí mismos y sobre sus regiones rurales de origen para definir una ciudadanía para sí. Este movimiento se respalda en la revalorización del territorio sobre diferentes bases, por ejemplo étnicas, pero también en formas de organización y de representación de las prácticas económicas que se demarcan del sector informal. Sin embargo, esta ciudadanía para sí no toma enteramente sentido sino cuando es reconocida por el resto de la sociedad, incluso por los grupos urbanos dominantes.

Para ello, las demandas de ciudadanía deben proyectarse en la escena política a nivel nacional, que por el momento se expresa en una tensión entre el espacio alrededor de la ciudad en construcción donde estas demandas tienen sentido y el resto del país que puede oponerse fuertemente. El estudio de las ciudadanías locales muestra así que, lejos de definirse localmente, se construyen en estrecha interacción unas con otras. Lo que sigue, en última instancia, son unas luchas inscritas territorialmente y en las cuales el Estado central sigue siendo el árbitro, a pesar de la existencia de numerosos actores de varios niveles y naturalezas implicados en la gobernanza pública.

Bibliografía

Aguilar, Adrián; Ward, Peter (2003). “Globalization, regional development, and megacity expansion in Latin America: Analyzing Mexico City’s peri-urban hinterland”, en: *Cities*, (20), 1.

- Albó, Xavier (2002). *Pueblos indios en la política*, La Paz: Plural.
- Antequera Durán, Nelson (2010). “Itinerarios urbanos. Continuidades y circuitos urbano-rurales como característica de las ciudades bolivianas”. Seminario internacional “Ciudades en transformación: modos de vida y territorialidades”, La Paz: CIDES-UMSA y LaSUR – EPFL, 8-11 de junio de 2010.
- Artega, Walter (2000). *Estudio de situación de los procesos relativos a la participación popular en los distritos municipales 5 y 6 de la ciudad de El Alto. Una aproximación centrada en la participación de mujeres y jóvenes*, La Paz: CEDLA.
- Baby-Collin, Virginie (2001). « Marginaux et citadins. Construire une urbanité métisse en Amérique Latine. Étude comparée des barrios de Caracas (Venezuela) et des villas d’El Alto de La Paz (Bolivie) », en: *Intergéo-Bulletin*, 2/2001.
- Candia, José Miguel (2003). “Sector informal ¿treinta años de un debate bizantino?”, en: *Nueva Sociedad*, n° 186.
- Chumacero, Jaime (2003). Diagnóstico del municipio de El Alto en el marco del Censo de Población y Vivienda 2001 y las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Diagnóstico de Pobreza - Ajuste del PDM, El Alto, La Paz.
- De La Fuente, Manuel (2001). *Participación popular y desarrollo local. La situación de los municipios rurales de Cochabamba y Chuquisaca*, Cochabamba: PROMEC, CEPLAG, CESU, UMSS.
- Di Castro, Elisabetta (2009). “La democracia y sus condiciones de posibilidad”, en: Tapia Mealla, Luis (coord.) *Democracia y teoría política en movimiento*, La Paz: Plural.
- Fernández, Johnny (2007). *Compendio histórico: Ciudad de El Alto*, La Paz: Quiswaras.
- Garfias, Sandra; Mazurec, Hubert (2005). *El Alto desde una perspectiva poblacional*, La Paz: CODEPO, IRD.
- Guaygua, Germán; Riveros, Ángela; Quisbert, Máximo (2000). *Ser joven en El Alto. Rupturas y continuidades en la tradición cultural*, La Paz: PIEB.
- Hart, Keith (1973). “Informal income opportunities and urban employment in Ghana”, en: *The Journal of Modern African Studies*, n° 11, 1.
- (1969). *Entrepreneurs and migrants - a study of modernization among the Frafras of Ghana* (tesis doctoral inédita), Universidad de Cambridge.
- Hillenkamp, Isabelle (2009). *Formes d’intégration de l’économie dans les démocraties de marché : une théorie substantive à partir de l’étude du mouvement d’économie solidaire dans la ville d’El Alto (Bolivie)*, (tesis doctoral en estudios del desarrollo), Genève: Université de Genève, Institut des hautes études internationales et du développement.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2003). “Según la encuesta MECOVI 2001: 61.32% de la población ocupada urbana en Bolivia se encuentra en el sector informal”, en: *Actualidad Estadística*, n° 445.
- International Labour Organization (1972). *Incomes, employment and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*, Ginebra: International Labour Organization.
- Isin, Engin (2002). “City, democracy and citizenship: Historical images, contemporary practices”, en: Isin, Engin; Turner, Bryan (coord.) *Handbook of citizenship studies*, Londres: Sage.
- Lefebvre, Henri (1968). *Le droit à la ville*, Paris: Anthropos.
- Lewis, Arthur (1954). “Economic development with unlimited supplies of labor”, Manchester School of Economic and Social Studies, 22.
- McGee, Terry G. (1991). “The emergence of Desakota Regions in Asia: expanding an hypothesis”, en: Ginsburg, N. S.; Koppel, B.; McGee, T. (coord.) *The extended metropolis: settlement transition in Asia*, Honolulu: University of Hawaiï Press.
- Ovejero Lucas, Félix (1997). “Tres ciudadanos y el bienestar”, en: *La Política*, 3.
- Poche, Bernard (1992). “Citoyenneté et représentation de l’appartenance”, en: *Espaces et sociétés*, 68.
- Rasmussen, Claire; Brown, Michael (2002). “Radical democratic citizenship”, en: Isin Engin; Turner, Bryan (coord.) *Handbook of citizenship studies*, Londres: Sage.

- REMTE (2004). *Mujeres que migran: ¿empoderadas o empobrecidas? El impacto del "Plan Nacional de Empleo y Emergencia" en las ciudades de El Alto y Tarija*, La Paz.
- Revilla, Carlos (2006). *Visibilidad y obrismo en la estrategia de la imagen del movimiento Plan Progreso en la ciudad de El Alto*. Cuarto Congreso de Estudios Bolivianos, Sucre, junio de 2006.
- Rocabado, Gloria; Sánchez García, María del Carmen (1997). *La mujer empresaria en la pequeña y micro empresa productiva. Informe de cuatro ciudades*, La Paz: Subsecretaría de Asuntos de Género.
- Rojas, Bruno; Guaygua, Germán (2003). "El empleo en tiempo de crisis", en: *Avances de Investigación*, n° 24, La Paz: CEDLA.
- Ruiz, Carmen Beatriz (1993). *Mujer, género y desarrollo urbano local*, La Paz: Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza.
- Sandoval, Godofredo; Albó, Xavier; Greaves, Tomas (1987). *Chukiyawu. La cara aymara de La Paz*, La Paz: CIPCA.
- Sandoval, Godofredo; Sostres, María Fernanda (1989). *La ciudad prometida. Pobladores y organizaciones sociales en El Alto*, La Paz: SISTEMA-ILDIS.
- Sassen, Saskia (2002). "Towards post-national and denationalized citizenship", en: Isin, Engin; Turner, Bryan (coord.) *Handbook of citizenship studies*, Londres: Sage.
- Schuck, Peter (2002). "Liberal citizenship", en: Isin, Engin; Turner, Bryan (coord.) *Handbook of citizenship studies*, Londres: Sage.
- Stefanoni, Pablo (2003). *Los indígenas urbanos como actores político-sociales. El Alto, ciudad aymara y rebelde*. FISyP, en: www.fisyp.rcc.com.ar (09/05/2005).
- Varela, Brisa (2000). *Estudiar la ciudad. El espacio urbano como construcción social*, Buenos Aires: Prociencia.
- Viaña, Jorge (2003). *Bolivia: expulsamos al presidente, empieza una nueva época. "Todos somos alteños"*, en: www.selvas.org/Todosaltenos.html (08/06/2005).
- Wanderley, Fernanda (2004). *Reciprocity without cooperation. Small producer networks and political identities in Bolivia* (tesis doctoral), Nueva York: Columbia University, Graduate School of Arts and Sciences.

Lo público urbano: diferencia y desigualdad. Reflexiones sobre la Ciudad de México

Patricia Ramírez Kuri¹ (México)

“El derecho a la ciudad [...] significa el derecho de los ciudadanos urbanos y de los grupos que ellos constituyen [...] a figurar en todas las redes y circuitos de comunicación, de información, de intercambios. Lo cual no depende ni de una ideología urbanística, ni de una intervención arquitectural, sino de una calidad o propiedad esencial del espacio urbano: la centralidad”.

Henri Lefebvre

Resumen

El espacio público es central en la comprensión de las transformaciones de las ciudades contemporáneas. Como concepto y como lugar de relación, lo público nos acerca no solo a los procesos y actores sociales que crean la experiencia urbana, las formas de vida pública y de organización social; también nos acerca a los vínculos de la gente con la ciudad y su historia, a las relaciones entre ciudadanos e instituciones, a las formas de gestión y a la capacidad de la ciudad para dar solución a los problemas que se producen en el espacio urbano. El propósito de este texto es reflexionar sobre la manera como se reconstruye el espacio público en el contexto de los nuevos procesos urbanos que convergen en metrópolis como la Ciudad de México y adquieren visibilidad en los lugares cotidianos.

Introducción

En la actualidad, el debate académico y político sobre la ciudad enfrenta la tensión entre el ideal de lo público como espacio de todos y el espacio público real vivido por grupos sociales distintos en clase, género, edad, etnia, lengua, religión, educación, identificaciones, intereses, necesidades, entre otras diferencias. En diversas ciudades capitales de América Latina, y este es el caso de la Ciudad de México, los lugares públicos exhiben formaciones y representaciones sociales como resultado de formas distintas de apropiación individual o colectiva del espacio urbano. En conjunto, estos lugares revelan a la ciudad como el mundo compartido entre diferentes: de la calle a la plaza pública; del cabildo al atrio de la iglesia; del parque al tianguis y al mercado local; del café al ciber-café, al centro comercial o al centro cultural; del espacio privado al espacio de trabajo o estudio; de los foros de discusión a los transportes públicos, de los lugares históricos a las centralidades modernas; de los puentes y bardas a los portales y sitios virtuales, revelan prácticas sociales y formas de movilidad cotidiana, relaciones de poder, diferencias y conflictos que definen el ser ciudadano.

1 Doctora en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Especialista en ciudad, espacio público urbano y construcción de ciudadanía. kuripat@hotmail.com

En distintos contextos urbanos se observa la convergencia de tendencias opuestas como son el cierre y la apertura, el debilitamiento y la revalorización de espacios públicos. Estas tendencias, de una parte, tienen que ver con procesos y fenómenos de la ciudad real tales como la concentración de población, de recursos y de inversión, la privatización, la fragmentación, la degradación, la exclusión, la desigualdad y la pobreza. De otra parte, tienen que ver con usos y apropiaciones individuales y colectivas impulsadas por distintos actores que toman parte en la vida urbana, en la construcción de vínculos sociales, de relaciones público-privadas, de formas organizativas y participativas que se expresan en los lugares públicos.

En el caso de la Ciudad de México, pareciera que el espacio público es resultado no solo de prácticas sociales y rituales que generan y reproducen lazos de pertenencia hacia los lugares que habita la gente, sino también de tensiones y conflictos aún no resueltos por el uso y control del espacio urbano, lo que está asociado a disputas por el acceso a bienes y servicios públicos. De allí que al hablar del significado de lo público urbano en la ciudad hablamos –entre otras cuestiones– de espacios y de propiedad, de ciudad, de ciudadanía y de derechos, de formas de inclusión y de exclusión, de relaciones sociales y de formas de civilidad.

Ante los fenómenos de segregación y de fragmentación socio-espacial producidos por los nuevos procesos urbanos nos preguntamos ¿qué procesos y actores urbanos intervienen en la construcción de lo público como espacio de la ciudadanía? y ¿qué atributos y conflictos revela lo público urbano en ciudades como la nuestra?

Lo público, el lugar de la ciudadanía

Los procesos urbanos contemporáneos han redimensionado la relación entre lo público y lo privado, y sus significados como categorías estructurantes del orden social. En el contexto actual, lo público resurge como un concepto polisémico que tiene contenido político,

histórico, sociocultural, económico, jurídico y espacial. Hablar de lo público alude tanto a lo que es del pueblo, de la sociedad, de la ciudadanía, como a lo que es de las instituciones y del Estado. Estas categorías se activan a través de formas de expresión, de comunicación, de información e interacción y de propiedad que se hacen visibles, se localizan y se difunden entre los miembros de una comunidad definiendo los contenidos del espacio público.

En las últimas décadas el conocimiento sobre lo público se ha enriquecido con estudios empíricos que describen e interpretan lo que ocurre en el espacio social, mostrándolo como experiencia que cambia históricamente y como un proceso que se construye a través de relaciones y de prácticas sociales de actores distintos. Esta situación plantea el desafío de reconstruir referentes comunes e incluyentes en el contexto de sociedades complejas, diferenciadas y desiguales como la nuestra.

Lo público concebido como *culto de pueblo* se desarrolla históricamente con relación a los asuntos de la política, de la cultura, del Estado, del gobierno, de los poderes públicos, de la autoridad, de las instituciones, de la comunidad y de la sociedad. Lo que se hace público, a través de prácticas y acciones como a través de la opinión, de publicaciones y de la publicidad en medios y lugares distintos, tiene como destinatarios a personas y a grupos sociales que usan, se apropian y legitiman socialmente este campo. En el análisis sobre lo público ha predominado su vínculo con la política, lo que implica al público como *sujeto y objeto de la política* e incorpora distintas nociones de comunidad, de gobierno y de legitimidad (Guerra y Lempérière, 1998).

En el debate contemporáneo sobre la importancia de repensar lo público en el contexto de la transformación y crisis del Estado –ocurrida en las últimas décadas que marcan el cambio del siglo XX al XXI– se habla de una resignificación del concepto y de las categorías con las que se asocia. De una parte, se cuestiona la concepción normativa y se recupera, en estudios contemporáneos, los significados clásicos asignados a lo público, que lo definen como lo

común y general, lo visible, conocido y publicitado, lo abierto y accesible (Rabotnikof, 2005). De otra parte, se cuestiona la tendencia a la privatización y a la burocratización de lo público, asociado al dominio de intereses particulares (Bresser y Cunill, 1998: 31).

En esta línea de análisis, lo que es estatal es público, pero lo público no necesariamente es estatal, y esto se expresa en diversas formas de propiedad: en el sistema capitalista se distingue la propiedad pública estatal, inscrita en el poder del Estado; la pública no estatal, de interés público, sin fines de lucro y regida por el Derecho privado; la propiedad corporativa, que no tiene fines de lucro y protege los intereses grupales, sectoriales o de corporaciones; y la propiedad privada, con fines de lucro y de consumo privado colectivo (Ídem).

En sociedades como la nuestra, la concepción de lo público como el espacio de todos y “para todos” se plantea en oposición a lo privado, como a lo corporativo. Frente al predominio de lo público estatal, se ha puesto énfasis en el fortalecimiento de lo público no estatal, es decir, en la relevancia del desarrollo de lo público autónomo, entendido como el espacio de la democracia participativa, articulado al fortalecimiento de derechos ciudadanos y a la defensa del patrimonio público (Ídem). Hablar del desarrollo de lo público no estatal alude a prácticas sociales basadas en formas de solidaridad que contribuyan a desarrollar formas de compromiso cívico, y a la construcción de ciudadanía al asignar responsabilidades y derechos a la sociedad en términos de poder político, de reivindicación de “funciones de crítica y control sobre el Estado” y de atención a demandas colectivas (Ídem: 47).

Si bien lo público alude a la condición jurídica e institucional expresada en la forma de propiedad, en la provisión y acceso a bienes y a servicios públicos, el significado de lo público urbano va más allá de lo normativo y del marco legal que define y regula los usos y las actividades de la ciudad. De una parte, revela proyectos de ciudad a través de formaciones arquitectónicas, de imágenes y de símbolos que despliegan estéticas urbanas muy diversas que expre-

san acciones y prácticas sociales inscritas en el entorno construido. De otra, exhibe formas de vida pública, de inclusión y de exclusión, que revelan condiciones heterogéneas y desiguales de ciudadanía, a través de modos de comunicación, de sociabilidad y de conflicto entre unos y otros.

Estas relaciones se producen en un amplio repertorio de lugares de encuentro, de interacción, de actividad y de participación en la vida urbana, a través del consumo, de la acción política, de la organización social o de la expresión artística. Lo público aparece como el espacio de todos, pero no todos lo usan, lo apropian y lo significan de la misma manera. Este proceso diferenciado y desigual de construcción social y simbólica del espacio público está cruzado por la improvisación y por la innovación, por formas de identificación y por disputas que expresan distintas relaciones de pertenencia a la ciudad.

La ciudadanía se construye en el espacio público por ser el lugar donde se dirimen los derechos a la participación política y social, pero también otro tipo de derechos complejos, de la primera a la cuarta generación. Estos derechos ciudadanos no solo tienen que ver con el marco legal sino con las formas de acceso a los recursos de la sociedad, con las relaciones de compromiso cívico y con prácticas sociales que definen el significado de pertenecer a la sociedad y las formas de acceso a los recursos que en ésta circulan.

En un mundo global, la complejidad de derechos relacionados a la ciudadanía plantea la necesidad de redefinirlos y adecuarlos a las demandas de grupos sociales mucho más diversificados y desiguales en unos casos, y más individualizados en otros. Estos grupos se expresan en el espacio público de la ciudad a través de diversas formas asociativas: vecinales, organizaciones de la sociedad civil (formales e informales), grupos étnicos, tribus urbanas, grupos de género, de jóvenes, de trabajadores, de artistas, de artesanos, de ambientalistas y de comunidades virtuales, entre otras, que usan formas distintas de expresión para plantear reclamos y necesidades.

Este proceso de expansión de la ciudadanía implica la ampliación de derechos ciudadanos-civiles, políticos, socioeconómicos y culturales, incorporando al debate público temas tales como medio ambiente y salud, salario, formación continua, información, tecnología y comunicación, participación, cultura e identidad, patrimonio, entre otros (Borja, 2003). Esta situación ha abierto la discusión sobre la redefinición de los sujetos-ciudadanos, las demandas que plantean, las relaciones que establecen con las instituciones y las políticas públicas orientadas a contrarrestar las formas de exclusión social provocadas por las transformaciones sociales inscritas en el orden económico neoliberal.

En esta línea de discusión, lo público emerge como el espacio de construcción de ciudadanía y como elemento central en la organización social, política y cultural en la ciudad mostrando que en la realidad histórica actual no hay una sola forma de ser ciudadano. Las formas de ciudadanía que se han desarrollado históricamente bajo diferentes circunstancias, en el siglo XX y en contextos de modernización urbana, política y económica, revelan una doble vertiente de la ciudadanía social. Por una parte, muestran que la ciudadanía emerge como una condición de inclusión social a través de la provisión de medios normativos institucionalizados de membresía, sustentados en formas legales de reconocimiento. Por otra, que la construcción de ciudadanía representa el surgimiento de un conjunto de demandas ante condiciones de exclusión, de conflictos socioculturales, de luchas por reivindicaciones sociales y por el acceso a bienes públicos que al no ser satisfechos plenamente producen malestar social e impulsan el desarrollo de movimientos sociales.

Lo público y los conflictos por los derechos. Notas sobre la experiencia urbana en la Ciudad de México

Espacio público y ciudadanía son conceptos estrechamente relacionados que se inscriben en el debate sobre el derecho a la ciudad y aluden al derecho de todos al lugar real y simbólico, a

la comunicación e información, a la movilidad, a la belleza del entorno, a la centralidad, a la calidad de vida, a la inserción en la ciudad formal, a la autonomía en el gobierno, al conocimiento histórico, arquitectónico, socio-cultural y patrimonial de la ciudad (Lefebvre, 1994; Borja, 2003). En el contexto actual de articulación local-global, lo público experimenta la tendencia a la fragmentación como espacio de relación, de comunicación y de acción –en particular en las grandes ciudades– asociada tanto al debilitamiento como espacio articulado al Estado y a las instituciones, como a la subordinación de lo público a lo privado.

En la construcción de lo público en la Ciudad de México intervienen diversos procesos macro y micro-sociales que se producen y actúan sobre el entorno construido, transformando el territorio y abriendo espacios virtuales sin precedentes. De manera esquemática, se distinguen tres procesos macro-sociales y urbanos que asignan funciones centrales a las ciudades en la reorganización socioeconómica mundial y en la estructura social y simbólica de los países y continentes donde se sitúan. El primer proceso es *la reestructuración del capitalismo y la interdependencia global de las sociedades*, lo que introduce una forma diferente de relación Estado, economía y sociedad. El segundo proceso es *el surgimiento de la sociedad informacional y de nuevas condiciones científico-tecnológicas*; se trata de una forma diferente de organización social y de un nuevo modo de desarrollo que afecta a todas las sociedades, que se distingue por la lógica de la interconexión. El tercer proceso es *la formación de mega ciudades y el desarrollo del espacio de flujos*, lo que expresa la producción de nuevas formas y dinámicas espaciales, en estas formas, la lógica del espacio de flujos tiende a dominar al espacio de lugares modificando su significado y su dinámica (Castells, 1997; Taylor, 2003).

En el contexto de América Latina, estos procesos han redimensionado lo público y lo privado, y han modificado el significado y la manera como la gente usa y se apropia los lugares. Estos procesos se distinguen por redes de inteconexión local, urbano-regional y mundial,

que no solo modifican la relación entre la sociedad y las instituciones, las formas de desarrollo, la estructura, la imagen, el significado y las funciones de territorios y lugares; también producen efectos excluyentes que se expresan en las ciudades, redefiniendo el sentido de lo público urbano y su contenido como espacio de relación, de encuentro y de comunicación.

En el debate sobre la ciudad como espacio público y sobre lo público como espacio de la ciudadanía, el tema de la diferencia y de la desigualdad está asociado tanto a las relaciones de confrontación y de lucha por la reivindicación de derechos, como a la ruptura de lazos sociales e incluso a formas de violencia que distinguen la fragmentación de lo público como referente común y como experiencia vivida.

De otra parte, en la Ciudad de México, los procesos locales y regionales y las prácticas sociales, económicas y culturales que se producen al interior del espacio social y urbano han transformado a la ciudad, a la ciudadanía y a la vida pública. Los cambios más notables en el curso de la segunda mitad del siglo XX y en el tránsito hacia el XXI están representados por la expansión de su territorio a escala metropolitana, inscrito en un sistema urbano más amplio de dimensión megalopolitana.

Ciudad de México local y metropolitana (población y superficie 2000-2005)

Categoría	Distrito Federal	ZMCM ²
Superficie	1,500.04 Km ²	4,645.30 km ²
Población 2000	8,605,239	18,396,677
Población 2005	8,720,916	19,239,910

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda (2000) y Censo de Población (2005). OCIM-UAM.

En el siglo XX la capital fue el escenario principal de convergencia de los procesos y conflictos sociales, políticos y culturales que generaron la ampliación de derechos civiles, políticos y sociales. En el curso de cinco décadas a partir

de 1940, la capital del país fue sede tanto de la creación de instituciones políticas y sociales responsables de la atención a las demandas ciudadanas como de luchas sociales enarboladas por movimientos obrero-sindicales y populares que se pronunciaron a favor de la reivindicación de derechos. Sin embargo, la expansión de la ciudadanía formal ocurre en forma “masificada y sectorial” debido a que los gobiernos posrevolucionarios brindaron protección y otorgaron beneficios “como formas de ciudadanía, pero se reservaron el control último de los recursos”, además de que los obreros y campesinos “carecieron de independencia respecto del Estado” y primaron en el país formas antidemocráticas de gobierno (Lomnitz, 2000: 148).

Como escenario de construcción de formas conflictivas de participación ciudadana, la ciudad capital tuvo hasta finales del siglo XX condiciones particularmente limitadas en términos políticos y constitucionales. Estas condiciones se expresan en la inexistencia de un gobierno autónomo desde 1928, año en que se constituyen la mayoría de las delegaciones políticas del Distrito Federal, a raíz de la reforma constitucional que suprimió el régimen municipal en la Ciudad de México y asignó el gobierno de este territorio al ejecutivo federal, desapareciendo con esta medida el poder local representativo de la capital y de los ayuntamientos (Ziccardi, 1993). En este periodo, los representantes políticos del Distrito Federal al igual que los de las delegaciones, en lugar de ser elegidos localmente por los habitantes, fueron designados por el presidente de la República hasta finales de los años 90.

La discusión más reciente sobre la forma democrática de gobierno, la organización socio territorial y el desarrollo urbano de la capital se inició a finales de los años 80. En este proceso fue central la constitución de la Asamblea de Representantes del D.F. en 1988, elegida por los habitantes y que más tarde se transformó en Asamblea Legislativa (1993), en el contexto de

2 Superficie estimada para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), comprende la población del D.F., de 40 municipios del Estado de México y 1 de Hidalgo. La proyección que contempla 58 municipios presenta una cifra de 18,652 habitantes para el mismo año (Garza, 2000).

la futura reforma política que se daría en 1996, que impulsó cambios constitucionales orientados a responder a la demanda de elección de representantes políticos en la ciudad y en las delegaciones que la integran (González, 2005). A partir de entonces esta situación comenzó a mostrar cambios notables que se expresaron en 1997 mediante la participación de la ciudadanía en la primera elección democrática del jefe de gobierno de la capital y en el 2000 a través de la elección de los delegados políticos de las dieciséis delegaciones, en circunstancias de alternancia en el gobierno federal (Ziccardi, 1998; Álvarez, 2009).

Estos cambios son significativos en el proceso de construcción de una vida pública democrática en la Ciudad de México, entre otras cuestiones porque trazan las bases para el avance –aún incipiente– en la creación de formas democráticas de gobierno, de gestión y planeación urbana y metropolitana. Por otra parte, estos cambios contribuyen a la apertura de espacios para la innovación en el diseño e instrumentación de políticas sociales urbanas, a través de programas de atención e inclusión de grupos sociales en condiciones de pobreza y de exclusión social.

Estos espacios impulsan transformaciones en las prácticas sociales e institucionales con el propósito de ampliar la construcción de ciudadanía, de abrir espacios públicos y contribuir a la creación de formas de compromiso cívico orientadas a mejorar la calidad física y relacional de los lugares que usa y habita la gente. También impulsan un conjunto de programas y acciones sociales orientados a contrarrestar los efectos fragmentadores y excluyentes de los procesos urbanos recientes que enfatizan las desigualdades en el acceso a bienes públicos y la prevalencia de formas deficitarias de ciudadanía, lo que se expresa particularmente en los espacios locales y en los espacios públicos de la capital del país.

Los Programas de Mejoramiento Barrial tienen efectos en la calidad del espacio local y en la revalorización de lo público urbano en localidades que se encuentran en condiciones de marginalidad. Por otro lado, la revalorización

de los centros históricos, en particular el de la Ciudad de México, instrumentan programas y proyectos de reordenamiento del comercio informal en vía pública, de rescate patrimonial y de peatonalización de algunas calles emblemáticas como en el caso de la calle Regina, en el Barrio de La Merced.

En la Ciudad de México, lo público urbano está representado por un amplio repertorio de lugares públicos y semi-públicos de reunión y de encuentro donde se llevan a cabo actividades funcionales y rituales. Estos lugares se definen por los usos y por los significados que les asigna la gente, y surgen asociados a relaciones de sociabilidad y de conflicto. En unos casos son espacios privados donde se genera una oferta pública de consumo individual y colectivo, en lugares planeados primordialmente para grupos sociales medios, medios altos, y altos, como es el caso de los centros comerciales. En otros casos, se trata de lugares de dominio público, propiedad de las instituciones de gobierno, como son los espacios abiertos al tránsito de personas y vehículos, de paso u ocupados o apropiados por particulares o por distintos grupos sociales que desarrollan usos sociales, mercantiles, de consumo, o incluso por quienes –a falta de vivienda– viven en lugares públicos como plazas, parques o en alcantarillas debajo de calles y banquetas.

Si bien en el Distrito Federal existe una amplia diversidad de espacios públicos históricos y modernos, donde se desarrollan distintas formas de relación y de vida pública, estos lugares en muchos casos enfrentan problemas de mantenimiento, a lo que se agregan limitaciones en las condiciones de acceso para usuarios específicos como niños, discapacitados y adultos mayores.

Lo público en el debate sobre la ciudad

El debate actual sobre el espacio público en la Ciudad de México se inscribe en los procesos transformadores considerados y en particular en aquellos ocurridos en las últimas décadas, en el contexto de construcción de formas

democráticas de vida pública, de gobierno y gestión urbana. Con base en un estudio reciente sobre la condición de los espacios públicos en el Distrito Federal, capital del país, distinguimos tres fenómenos problemáticos en la distribución, acceso y calidad de los lugares de encuentro y de movilidad cotidiana.

El primero es *la desigual distribución, acceso y calidad de espacios públicos y semi-públicos* que usan individuos y grupos heterogéneos social y culturalmente. De una parte, existe una marcada concentración en localidades y delegaciones centrales –Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Coyoacán– donde se distinguen espacios públicos tradicionales e históricos como plazas, parques, calzadas y calles emblemáticas, que coexisten con lugares públicos contemporáneos como los centros comerciales. De otra parte, se observa una marcada dispersión e improvisación de lugares públicos, de escala y calidad distinta, en delegaciones periféricas consideradas de baja pobreza y marginalidad. La baja calidad y carencia de espacios públicos es notable sobre todo en las delegaciones con elevados índices de marginalidad y pobreza como Iztapalapa, Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac y Álvaro Obregón. A esta condición de concentración y dispersión de los lugares públicos se agregan diferencias en la calidad física y relacional en lo que se refiere a las condiciones de bienestar, infraestructura y servicios, mantenimiento, organización de usos y funciones, espacios peatonales, asociadas a la oferta comercial y cultural y a la facilidad en el acceso a través del sistema colectivo de transporte o bien del uso del automóvil privado.

El segundo fenómeno es *la mercantilización y la masificación* de los espacios públicos. En el contexto local y global de la ciudad se distingue la pérdida de empleo manufacturero ocurrida en las últimas décadas del siglo XX, lo que sugiere que la des-industrialización se inscribe en una nueva división del trabajo en la cual el Distrito Federal y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) se especializan en funciones comerciales y de servicios en escala muy distinta. Sin embargo, como se ha señalado ya, la elevada concentración de sedes

empresariales en el Distrito Federal no significa concentración de producción y de empleo (Garza, 2000 y 2004).

En el último cuarto de siglo, las actividades y prácticas comerciales formales e informales en centros históricos, en calles y plazas, como en centralidades modernas, crecen en forma desbordada y descontrolada. Se distinguen no solo por el desarrollo irregular y fuera de los marcos legales en el contexto de una sociedad urbana que tiende y demanda la institucionalización. También se distinguen por mostrar algunos de los efectos de las formas de flexibilidad laboral y de la precarización del empleo que impulsa el nuevo orden económico asociado tanto a la tendencia al predominio de actividades terciarias como a políticas de ajuste estructural. Estas prácticas responden fundamentalmente a la búsqueda de formas alternativas de trabajo e ingreso promovidas por actores sociales que frente a una situación de desventaja, vulnerabilidad o exclusión del mercado de trabajo y empleo formal –profesional, técnico, operativo, artesanal, comercial o de servicios– optan por incorporarse al mercado informal.

El tercer fenómeno es *la degradación de la calidad física y relacional y la débil valoración de lo público urbano*. Es notable que –con pocas excepciones– el tema de lo público urbano hasta años recientes haya permanecido al margen del debate político, académico y cultural, a pesar de tratarse de lugares comunes a diferentes miembros de la sociedad urbana. La demanda de apertura de espacios públicos de calidad es un tema en el que intervienen diferentes actores urbanos actualmente, sobre todo en la última década, aunque antes estuvo ausente o no fue prioritario para los movimientos sociales y para las organizaciones vecinales. El resurgimiento de lo público como lugar de relación y de participación está asociado a la crítica a la tendencia a privatizar el espacio urbano, y también a la búsqueda de referentes comunes y de espacios de participación en la vida urbana y en las decisiones públicas. En la calidad de los espacios públicos influyen fenómenos de pobreza y de exclusión, de informalidad y de masificación; también de riesgo ambiental y social (inundaciones, sismos

y terremotos), diversas formas de inseguridad y expresiones de violencia, robo y crimen provocados por organizaciones delictivas.

Ante estos fenómenos, una vertiente en el debate sobre la ciudad aborda la condición de fragilidad de lo público como espacio de la ciudadanía y plantea problemas en el uso del concepto, en la comprensión de las interacciones urbanas y de los fenómenos sociales, culturales, políticos y económicos que revelan conflictos por el acceso a la ciudad y que trascienden las fronteras de los lugares donde se producen. También plantea problemas para intervenir en la revalorización de los espacios públicos de la ciudad a través del diseño e instrumentación de políticas urbanas y culturales orientadas a recuperar los atributos que le dan sentido.

La condición de fragilidad de lo público se expresa en el contexto urbano de la ciudad con diferencias y particularidades entre los distintos lugares centrales y periféricos, entre centralidades modernas y centros históricos, entre colonias surgidas en el último siglo y pueblos urbanos con antecedentes prehispánicos y coloniales. El caso de los pueblos urbanos es particularmente emblemático pues muchas veces se localizan en lugares histórico-patrimoniales donde el proceso de urbanización en el siglo XX modificó la forma de vida rural, articulada a la tierra y a las actividades agrícolas, imponiendo el modo de vida urbano a los habitantes originarios. No obstante que los cambios urbanos durante este último siglo han tendido a arrasar y a fragmentar las culturas y las tradiciones locales, éstas se han conservado hasta principios del siglo XXI atravesadas por la disputa por la tierra, por la demanda de inclusión y por la lucha por ocupar un lugar social y simbólico en una ciudad que se transformó impulsada por procesos de modernización excluyentes.

En el siglo XX esta disputa no solo articula la defensa de la identidad y la construcción de ciudadanía, sino que da continuidad a la tensión histórica entre formas autónomas y formas centralizadas de organización social, de gestión y de gobierno. Esta tensión se expresa desde el siglo XIX en diversas formas participativas de comunidades campesinas e indígenas que lu-

chan simbólica y políticamente por una idea de nación y de identidad distinta, defendiendo a través de diversas estrategias el territorio, la autonomía y las tradiciones histórico-culturales en las que la religión popular cumple un papel cohesionador (Héau y Giménez, 2005). Esta defensa de una identidad distinta cuestiona el nacionalismo oficial y los mitos acerca de las formas de integración cultural de las comunidades étnicas (Gutiérrez, 2001). En la Ciudad de México se expresa en el espacio público, cruzando nuevas y antiguas demandas tanto de los movimientos sociales como de los pueblos originarios y pueblos urbanos a favor del reconocimiento de sus diferencias y de la reivindicación de derechos territoriales, sociales, culturales, políticos, urbanos, patrimoniales y jurídicos, entre otros.

Los pueblos urbanos en la Ciudad de México experimentaron durante la segunda mitad del siglo XX los efectos de la urbanización acelerada, del tránsito de una economía agrícola local a una predominantemente industrial y, en las últimas décadas, a una economía comercial y de servicios, inscrita en los cambios en la relación entre el Estado y la sociedad. En este contexto –y en el último cuarto de siglo– es notable la resistencia de estas comunidades expresada en la vida pública en defensa de las tradiciones socioculturales que los distinguen. El sistema de cargos es la forma organizativa más importante de la vida social y de la vida pública micro-local, revela tradiciones sociopolíticas con usos y costumbres puestas en escena en lugares públicos durante las fiestas, reconstruyendo la identidad basada en el lugar de pertenencia, donde convergen la memoria de la tierra y los ciclos agrícolas, la devoción religiosa y el parentesco.

La micro-sociedad organizada ha jugado un papel activo, entre otras cuestiones, al dar continuidad a las tradiciones a través de actividades y prácticas rituales que cohesionan a la comunidad; también al hacer visibles los fenómenos que ocurren en el espacio público y patrimonial, al tomar parte en labores orientadas a la conservación de la calidad de los lugares, al proponer a las instituciones proyectos vinculativos y de cooperación para dar solución a

problemas que se producen en los lugares que habitan. Sin embargo, todavía enfrentan restricciones para su inserción en la participación ciudadana democrática en asuntos y decisiones públicas. En la política institucionalizada, los pueblos urbanos en la Ciudad de México han tenido un lugar limitado en el debate público, una voz restringida para hablar de los fenómenos sociales que los afectan y una capacidad de acción acotada.

Esta situación comienza a transformarse con la elaboración de una Ley Indígena y de Pueblos Originarios de la Ciudad de México que ha generado un amplio debate público previo a su aprobación con propuestas críticas respecto a su contenido. Una línea en este debate plantea, por una parte, la necesidad de distinguir las diferencias entre los aproximadamente cien pueblos originarios existentes en tres regiones del Distrito Federal; en principio, se distinguen los pueblos rurales y semirurales; los pueblos urbanos con un pasado rural reciente; y los pueblos urbanos con una dinámica comunitaria restringida en contraste con los dos primeros. Por otra, el reconocimiento jurídico tanto de las formas de representación política y social, como del territorio materializado en el lugar histórico y patrimonial (Gomezcésar, 2010).

Esta discusión se inscribe en el debate público más amplio en torno a la pluralidad cultural, a los derechos diferenciados poliétnicos, de representación o de autogobierno, paralelo al resurgimiento de movilizaciones y conflictos étnicos en décadas recientes. El fenómeno reivindicativo de los derechos de las comunidades indígenas y el reclamo de autodeterminación de los pueblos originarios a nivel internacional forma parte de un mismo proceso global y local de reorganización geográfica del territorio y de transformaciones en la vida social, política y cultural de las sociedades contemporáneas (Stavenhagen, 1990/1992; Díaz Polanco, 1992; Medina, 1998).

Los conflictos y movimientos étnicos surgidos en el contexto socio-político de los años

80 y 90, en particular en América Latina, expresan la problemática étnica asociada a demandas históricas de autonomía regional, de territorios, de autogobierno y de respeto a los sistemas socioculturales de los grupos étnicos (Díaz Polanco, 1992: 77). También plantean problemas propios de lo que se ha denominado una “modernización incompleta”, así como la resistencia de los grupos étnicos frente al proceso de modernización excluyente (Stavenhagen, 1992: 71). Al referirse a las movilizaciones étnicas, Stavenhagen (1992) sostiene que éstas “responden a necesidades colectivas profundas, conscientes, afectivas y racionales” y que se trata de formas de participación en procesos políticos de grupos sociales organizados “sobre todo si a causa de su etnicidad estos grupos se encuentran en situación desventajosa frente a otros, mayoritarios o dominantes” (Ídem: 76).³

La disputa por el espacio y los usos de lo público urbano

En el proceso de construcción de lo público se distinguen tendencias contrapuestas que expresan formas distintas de expansión o debilitamiento de la ciudadanía. Por una parte, se manifiesta la tendencia a la fractura de las relaciones entre ciudadanos y entre éstos y las instituciones, lo que debilita al ámbito público como lugar de relación y de comunicación entre diferentes frente a problemas comunes o generales que requieren soluciones incluyentes en lo social, lo urbano, lo político y lo cultural. Por otra parte, se distingue el desarrollo de formas de expresión, de organización y de participación que tienden a generar sinergias sociales relacionadas a la reivindicación de demandas que en algunos casos han logrado transformar el marco legal y ampliar los derechos ciudadanos. Estas formas, en algunos casos, se desarrollan de manera independiente, impulsando la expansión de ‘lo público no estatal’, mientras

3 El caso de las demandas reivindicativas de las comunidades indígenas y del movimiento zapatista, en Chiapas, se inscribe en estos procesos que plantean dilemas a las formas de gobierno y de integración social en el ámbito local y nacional.

en otros casos están ancladas ya sea a corporaciones o a formas institucionalizadas de tomar parte en la vida pública, como son los partidos políticos o las instancias de gobierno impulsoras de políticas o programas sociales.

Al aproximarnos conceptual y empíricamente al espacio público observamos que prevalece la identificación de lo público con lo común y lo colectivo, con la política así como con la reivindicación de la pluralidad y de la diferencia. Los usos de lo público urbano aluden a concepciones, relaciones y prácticas sociales diferentes e incluso incompatibles que revelan disputas por el espacio urbano entre actores con intereses, demandas y necesidades diferentes e incluso antagónicas. Se mencionan a continuación algunos de estos usos públicos del espacio agrupados en actividades urbanas predominantes:

Comerciales y laborales. El comercio callejero, ambulante, los tianguis y mercados con desdoblamiento de actividades comerciales no reguladas en calles y banquetas, en lugares centrales y periféricos son expresiones no solo del sesgo mercantil en el uso del espacio público, también de la expansión de la informalidad que se despliega en la ciudad como alternativa de trabajo, de empleo y de ingreso adicional. Este fenómeno ha generado formaciones físico-sociales en muchos casos articuladas a formas corporativas de organización y de apropiación de los lugares abiertos, vinculadas al desarrollo del comercio semi-fijo, móvil o ambulante que promueve una oferta muy diversa de bienes y artículos de consumo a bajo costo (Ramírez, 2009). Destacan al menos dos grandes vertientes de este fenómeno, cada una con sus particularidades. La primera, la más visible, se desarrolla en lugares centrales; la segunda, en lugares no centrales y periféricos, en localidades donde habitan sectores populares y su expansión está asociada al desdoblamiento de las actividades de mercados (sobre todo tianguis semanales).

Al comenzar la presente década trabajaban en los espacios públicos del Distrito Federal poco más de cien mil personas categorizadas como ‘ambulantes’ (comerciantes en vía pública), de los cuales aproximadamente el 40% son mujeres.⁴ En contraste con estas cifras, otras estimaciones establecen que los comerciantes en vía pública se incrementaron de cerca de 180 mil en 1994, a 500 mil en el año 2000.⁵ Los centros históricos y las principales avenidas y calles son sede de estas actividades que se desarrollan en todo el Distrito Federal, sobre todo en los lugares centrales (Ídem).

El caso más representativo es el espacio público del centro histórico de la capital, donde desde finales de la década de los 80 se inició el proceso de re-ordenamiento y regulación del comercio en vía pública a partir de la introducción de plazas comerciales con el propósito de erradicar el comercio ambulante.⁶ El comercio en vía pública continuó en los primeros años de esta década, cuando el gobierno del Distrito Federal estimó la existencia de doce mil personas en el perímetro A, agrupadas en treinta y ocho organizaciones; con ellas se establecieron mesas de diálogo orientadas al reordenamiento, reubicación y regulación inicial de 6 mil vendedores.⁷ En los años siguientes, se impulsaron nuevas acciones promovidas por el Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México, lo que marcó el reinicio del proceso de rehabilitación urbana que contempló mejoramiento de drenaje, pavimento e imagen urbana.

La actual administración ha dado continuidad a las acciones de mejoramiento y rescate del espacio público del Centro Histórico de la Ciudad de México. La política de ordenamiento y reubicación del comercio informal se apoya en la construcción y rehabilitación de nuevas plazas comerciales para el retiro de la vía pública de cerca de 15 mil comerciantes informales. En este contexto se creó la figura de Autoridad

4 INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2000.

5 CANACO, agosto de 2004.

6 En el marco de la creación del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, iniciado en 1992, puesto en práctica con el apoyo de la Coordinación de Abasto Popular (COABASTO), organismo público descentralizado.

7 Véase “En marcha el reordenamiento del ambulante en el Centro”. Periódico *La Jornada*, 8/01/03.

del Centro Histórico (ACH), con atribuciones que abarcan desde la promoción de inversiones inmobiliarias públicas y privadas para vivienda, equipamiento y servicios, hasta la promoción y puesta en práctica de políticas y programas de desarrollo socioeconómico y de atención a grupos vulnerables. Las acciones más recientes (2007-2010) de reubicación de los comerciantes han favorecido acciones de mejoramiento urbano y de regeneración de la imagen y la calidad física de espacios públicos para el uso peatonal.

La consolidación del proceso de regeneración aún no concluye, dado que esta etapa implica la generación de alternativas de empleo, de actividad productiva y de ingreso para los grupos informales. Es notable la heterogeneidad de los actores que promueven el comercio informal, quienes comparten la irregularidad en el cumplimiento de la normatividad y la vulnerabilidad en las condiciones laborales. La complejidad de este fenómeno se expresa, como ha señalado Cross (2005), en los ‘beneficios’ que se generan al abrir oportunidades de trabajo, empleo e ingreso para amplios sectores de la sociedad urbana.

Políticos y socio-culturales. Uno de los fenómenos más visibles y polémicos en la Ciudad de México es el uso del espacio público urbano para marchas de protesta, denuncia y expresión de demandas en favor de la reivindicación de derechos políticos, sociales, culturales y urbanos. Cifras oficiales correspondientes a 2009 indican que en ese año se registraron un promedio de 8.6 actos diarios, lo que derivó en 1.481 actos públicos en las calles de la ciudad en el periodo que abarca del 1° de enero al 21 de junio; entre los diversos temas de interés público destacan sociales, de infraestructura y servicios, vivienda, seguridad, representando más de la tercera parte de las demandas de alcance local y federal.

La Unidad Especializada de Convivencia Urbana –constituida con el propósito de disminuir los efectos a terceros causados por las

movilizaciones– indica que se formaron 3.942 mesas de concertación, de las cuales en el 65% (2.562) se evitaron movilizaciones en el espacio público.⁸ Este fenómeno sitúa al espacio público de la capital del país como el lugar que es apropiado por actores que no solo reivindican su derecho al uso de la ciudad sino también el derecho al reconocimiento de condiciones deficitarias de ciudadanía revelando el significado político de lo público como espacio que une y separa a los que intervienen en su construcción defendiendo posiciones distintas, contrapuestas e incluso irreconciliables. Se observa la emergencia de un discurso de denuncia ante problemas como la desigualdad, la arbitrariedad, la exclusión, la falta de acceso a bienes públicos y la inseguridad, lo mismo que de formas de ciudadanía políticamente activas vinculadas más a acciones colectivas y menos a la política institucionalizada.⁹

Las actividades políticas y los usos comerciales coexisten en tensión con las actividades cotidianas funcionales de movilidad y traslado a lugares de trabajo o estudio y con las prácticas socioculturales y de entretenimiento que se intensifican los fines de semana en los lugares públicos. Los usos rituales y religiosos, cívicos, lúdicos y artísticos, los conciertos y las exposiciones que convocan a públicos masivos se realizan en lugares de alta concentración y en los centros históricos. Estos usos expresan la simultaneidad en la oferta sociocultural y la manera como los distintos públicos receptores que concurren se relacionan colectivamente con la ciudad.

Privados-particulares. Representan la tendencia a la privatización del espacio público urbano asociada al predominio del mercado en el contexto de la terciarización de la economía; a problemas en el cumplimiento de la normatividad y a vacíos normativos frente a nuevas realidades urbanas que rebasan el marco legal. Destacan esquemáticamente tres cuestiones problemáticas que tienen que ver con los usos privados y particulares de lo público: la primera

8 Secretaría de Gobierno, Gobierno del Distrito Federal. Periódico *La Jornada*, julio de 2009.

9 Esta situación alude a la formación y transformación de capital social (Lechner, 2000: 27).

se refiere a opciones promovidas por residentes, como cierre de calles y colonias por inseguridad y demanda de vivienda en fraccionamientos cerrados (el temor de diversos sectores de la sociedad urbana causado por problemas de seguridad en los lugares públicos se expresa, entre otros aspectos, en el repliegue hacia espacios privados y en el abandono de la vida pública en lugares abiertos). La segunda tiene que ver con los usos comerciales del espacio público, a través del despliegue de propaganda comercial de empresas privadas en calles, avenidas, mobiliario urbano e incluso fachadas, y del desdoblamiento y apropiación de las aceras por establecimientos mercantiles de grandes y pequeñas empresas obstruyendo usos peatonales. La tercera se expresa en el uso de la vía pública, aceras, calles e incluso banquetas como estacionamiento para vehículos privados; a esto se agrega el dominio del automóvil privado en contraste con el uso del transporte público colectivo, y en años recientes con el transporte no motorizado (como la bicicleta o los bici-taxis).

Las actividades mencionadas se inscriben en formas muy diversas de movilidad cotidiana. La calle, los paraderos, las estaciones de metro y de autobús son lugares significativos en la vida urbana de la gente, es allí donde se encuentra con otros, semejantes y diferentes. Se trata de rutas de interconexión, que además de relacionar a la ciudadanía con la ciudad que habita, a través del uso peatonal y de transporte público (metro, metrobús, peseras, paraderos), representan formas de encuentro, de sociabilidad y de conflicto que ocurren en las trayectorias de los habitantes hacia la realización de actividades que conforman su experiencia urbana y como parte de la vida pública.

Los fenómenos considerados nos aproximan a la manera en que se construye lo público como lugar de encuentro entre miembros diferentes de la sociedad urbana, atravesado por la disputa por el espacio, por el conflicto sociocultural y por realidades sociales, políticas y urbanas inscritas en procesos locales, regionales, nacionales y mundiales. En este proceso de construcción de lo público emergen disposiciones, posiciones y acciones no solo diferen-

tes sino polarizadas, que en unos casos generan formas de participación y de cooperación en torno a propósitos comunes, y en otros forjan desconfianza y la estigmatización que obstaculiza las posibles soluciones a los conflictos y problemas urbanos debilitando además los vínculos sociales.

En la actualidad, en la Ciudad de México el proceso de construcción social del espacio público muestra, de una parte, fragmentación y debilitamiento como espacio de comunicación entre diferentes actores que intervienen en la vida pública. Esta situación se expresa en la existencia de ciudadanías divididas, con nociones e interpretaciones contrapuestas de lo que significa la solidaridad, la confianza, la cooperación y el compromiso cívico. Las formas de vida pública, impulsadas por actores heterogéneos, revelan el predominio de vínculos entre semejantes; mientras las relaciones entre diferentes manifiestan tensiones y disputas no resueltas por el uso y control del espacio urbano; esta condición de lo público no expresa necesariamente ni siempre una mayor profundización de prácticas democráticas en la solución de los conflictos.

De otra parte, la revalorización de lugares significativos de reunión y de encuentro expresa el resurgimiento de lo público como expectativa de diferentes grupos a favor del reconocimiento y de la inclusión en la sociedad urbana, de reclamo de redistribución de recursos y de reivindicaciones sociales, políticas y culturales que no se logran satisfacer plenamente. Frente a las tendencias al debilitamiento y degradación de lo público, destaca el énfasis de distintos actores sociales, urbanos e institucionales, en la reconstrucción de lo público asociado a formas de solidaridad y de participación que puedan generar experiencias, acciones y políticas innovadoras –visibles y accesibles– capaces de contrarrestar los efectos fragmentadores de los procesos actuales y de transformar los códigos y prácticas predominantes en la vida social e institucional.

En esta línea de discusión, lo público adquiere cada vez mayor importancia como espacio político porque expresa nuevas realidades

urbanas y porque puede actuar como medio de acceso a la ciudadanía, como mecanismo redistributivo, de integración social y de articulación espacial (Borja, 2003). Este enfoque distingue factores que pueden contribuir a la creación del 'espacio público ciudadano', tales como la inclusión, la tolerancia y la democracia en la planeación del entorno urbano. Esto implica recuperar la capacidad integradora del urbanismo y privilegiar las posibilidades potenciales del espacio público para impulsar formas de reconstrucción del tejido social, de regeneración y de vinculación urbana a partir de políticas, programas y proyectos socio-espaciales y político-culturales. También implica reconocer las condiciones que revela la realidad empírica y las tendencias contradictorias que imponen restricciones para que el espacio público responda a los valores potenciales asignados teóricamente: interactivos, tolerantes, incluyentes, significativos, democráticos, polivalentes.

Las cuestiones problemáticas consideradas convergen en el espacio público de la ciudad, de una parte, expresando la condición de fragilidad y de abandono que experimentan distintos lugares a través de formas de privatización, de desigualdad, de inseguridad, de segregación y de exclusión social; de otra, expresan el resurgimiento de lo público urbano como espacio político donde se expresan colectivamente disputas por el acceso a la ciudad y por los recursos urbanos, y donde surgen formas de organización que demandan la reivindicación o ampliación de derechos ciudadanos.

Estas condiciones de lo público nos acercan a la manera en que se construye la ciudadanía, a las diferencias sociales y de poder, a las formas participativas y de compromiso cívico entre unos y otros, y con la ciudad. Lo público resurge como escenario de confluencia de formas de vida pública vinculadas al consumo, al comercio, al espectáculo, a la política y a la cultura, pero los usos y prácticas sociales que se producen en calles, plazas, lugares abiertos y semiabiertos expresan no solo revalorización de lo público como espacio de la ciudadanía y de la reivindicación de la diferencia, también

expresan la capacidad de la ciudad para abrir espacios de participación, generar formas reguladas, legítimas y democráticas de integración social y urbana, así como equilibrios entre actividades públicas, privadas y sociales.

En el contexto de las transformaciones globales y frente a los dilemas que se plantean, cobra importancia fundamental el espacio público local como escenario cotidiano donde se ponen en práctica los derechos ciudadanos y la democracia participativa, expresada a través de la relación entre ciudadanos y gobierno. La revaloración de lo público aún enfrenta el desafío de crear una política del espacio público capaz de resolver las restricciones para instrumentar proyectos incluyentes y polivalentes que estimulen la participación y el compromiso cívico de distintos actores sociales e institucionales y que conjuguen propósitos sociales, culturales, ambientales, estéticos y de preservación patrimonial. En el caso de la Ciudad de México hablar del espacio público como el referente del mundo urbano común a todos sus habitantes es más un proceso en construcción que una realidad explícita.

Bibliografía

- Álvarez Enríquez; Huarte Trujillo; Sánchez-Mejorada; San Juan (coords.) (2002). *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México D.F.: CONACULTA-INAH, CEIICH, UAM-A.
- Arendt, Hannah (1993). *La condición humana*, Barcelona: Paidós.
- Borja, Jordi (2003). *La ciudad conquistada*, Madrid: Alianza.
- Bresser Pereira, Luis Carlos; Cunill Grau, Nuria (eds.) (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Argentina: CLAD/Paidós.
- Castells, Manuel (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid: Alianza.
- Cross, John (2005). "Las organizaciones", en: Memoria del seminario "El ambulante en la Ciudad de México. Investigaciones recientes". México D.F.: UNAM, Programa

- Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- Díaz-Polanco, Héctor (1992). "Autonomía y cuestión territorial", en: *Revista de Estudios Sociológicos*. vol. X, n° 28, enero-abril, México.
- García Canclini, Néstor (1998). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México: Grijalbo.
- Garza, Gustavo (coord.) (2004). "Características socio espaciales del sistema de ciudades en México", en: *25 años de Desarrollo Social en México*, México: Banamex.
- (2000). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México D.F.: El Colegio de México/Gobierno del Distrito Federal.
- González Gamio, Margarita (2005). *Distrito Federal, una reforma inconclusa*. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. III Legislatura, México.
- Gomezcésar Hernández, Iván (2010), en: <http://www.trahuac.com.mx/hacia-una-ley-indigena-y-de-pueblos-originarios-de-la-ciudad-de-mexico>
- Guerra, Francois-Xavier; Lempereere, Annick (1998). *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX*, México: Fondo de Cultura Económica y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- Gutiérrez Chong, Natividad (2001). *Mitos nacionalistas e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el Estado mexicano*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Héau, Catherine; Giménez, Gilberto (2005). "Versiones populares de la identidad nacional en México durante el siglo XX", en: Béjar, Raúl; Rosales, Héctor (coord.) (2005). *La identidad nacional mexicana como problema político y cultural. Nuevas miradas*, México: UNAM-CRIM.
- Keane, John (1997). "Transformaciones estructurales de la esfera pública", en: *Estudios Sociológicos del Colegio de México*, vol. XV, n° 43, enero/abril, pp. 47-57, México.
- Lefebvre, Henri (1994). *The production of space*, Reino Unido: Blackwell Publishers.
- Lomnitz, Claudio (2000). "La construcción de la ciudadanía en México", en: *Revista Meta-política*, vol. 4, n° 129. pp. 128-149.
- Medina, Fernando (1998). "La evolución de la pobreza en América Latina en los noventa", en: *Demos*, n° 11, México.
- Rabotnikof, Nora (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México: UNAM.
- Ramírez Kuri, Patricia (2009). *Espacio público y ciudadanía. La Ciudad de México desde Coyoacán y su Centro Histórico*, México: Porrúa-IIS-UNAM.
- Stavenhagen, Rodolfo (1992). "La cuestión étnica: algunos problemas teórico-metodológicos", en: *Revista de Estudios Sociológicos*, vol. X, n° 28, enero-abril, pp. 53-76, México.
- (1990). *The ethnic question. Conflicts, Development and Human Rights*, Japón: United Nations University Press.
- Taylor, Peter James (2003). *World city network: a global urban analysis*, Londres: Routledge.
- Turner, Bryan (1993). "Contemporary problems in the theory of citizenship", en: Turner, Bryan (ed.) *Citizenship and social theory*, pp. 1-18, Londres: SAGE Publications.
- Ziccardi, Alicia (coord.) (1995). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. IISUNAM, México: Porrúa.
- Ziccardi, Alicia; Reyes L., Sergio (1998). "Ciudades latinoamericanas: Modernización y pobreza", en: XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, América Latina y El Caribe. Perspectivas de reconstrucción, México: PUEC-UNAM, IIS-UNAM.

V
Producción social y cultural
del espacio urbano



"Kallawaya"

Víctor Hugo Villarroel

Espacio urbano multicultural en territorio de comunidades originarias¹

*Moisés Benjamín Cruz-Aguilar et al.*² (México)

Resumen

Ante el conflicto que ha generado la urbanización de territorios de comunidades originarias en Morelos, México, este estudio se pregunta sobre la percepción compartida de los “13 pueblos de Morelos” ante el proceso de urbanización de sus territorios y cómo proponer prácticas y modelos alternativos de urbanización viables para los territorios de estas comunidades. En la búsqueda de modelos alternativos de urbanización aplica la *teoría de las representaciones sociales*, la *hermenéutica analógica* y propone el derecho humano al agua como punto analógico y de mediación entre promotores y opositores al proceso de urbanización. Así, se sustenta que por medio de la interacción, el diálogo y el acuerdo en torno al derecho mutuo al agua, se contribuiría a la construcción de un *espacio urbano analógico*, consensuado, multicultural.

Introducción

Las comunidades originarias perciben que el proceso actual de producción del espacio urba-

no en sus territorios no ha respetado su cultura, sus tierras y sus aguas, sus derechos y aspiraciones “profundas” y legítimas. Estos *13 pueblos de Morelos* son: Xoxocotla, Tetelpa, Santa Rosa Treinta, San Miguel Treinta, Tetecalita, Tepetzingo, Acamilpa, Pueblo Nuevo, El Mirador Chihuahuita, Temimilcingo, Tlaltizapán, Huatecalco y Benito Juárez (Pueblos de Morelos, 2007: 12); las 13 localidades están ubicadas en tres municipios al sur de la Zona Metropolitana de Cuernavaca (ZMC) del estado de Morelos, México: Emiliano Zapata, Tlaltizapán y Puente de Ixtla.

La expansión de la ZMC ha alcanzado los territorios de estos pueblos a través de la construcción masiva de viviendas, autopistas, rellenos sanitarios, estaciones abastecedoras de gasolina, centros comerciales y en general procesos de re-apropiación, marginación y explotación de las comunidades originarias.

Los procesos de urbanización en territorios de comunidades originarias de Morelos han generado conflictos entre promotores y opositores de estos eventos. Como actores-promotores identificamos principalmente a las empresas inmobiliarias y las autoridades civiles;

1 Este trabajo es parte de un proyecto que se desarrolla en el espacio académico denominado *Urbanismo Transdisciplinario* de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con apoyo de los posgrados de Urbanismo y Arquitectura, y del Instituto de Ingeniería. Son coautores de este documento Enrique Díaz-Mora, Carolina Ingrid Betancourt-Quiroga, Andrea Sabina Alvarado-Brumm y Beatriz Eugenia Soto-Enciso.

2 Licenciado en Diseño y Comunicación Visual de la Universidad Nacional Autónoma de México. Estudiante de Posgrado en Urbanismo y miembro del grupo de docencia-investigación Urbanismo Transdisciplinario de la misma universidad. Miembro de la Red Nacional de Investigación Urbana, México (RNIU). MCruzA@iingen.unam.mx

como opositores identificamos a los actores que se han movilizad para defender la cultura y los recursos de sus territorios. Los promotores de la urbanización no han considerado las aspiraciones legítimas de los habitantes originarios, no han respetado su cultura, la han agredido, no han respetado el derecho humano al agua, no han consensuado la urbanización que practican y propugnan la *ideología de la cultura de la modernidad*. Los opositores han construido, en interacción colectiva, una percepción compartida ante estos hechos urbanos. Esta *construcción social* les ha permitido tener una guía para la acción; se han movilizad para frenar la urbanización salvaje de sus territorios (ver fotos al final del artículo).

Representaciones sociales

El movimiento social de los 13 pueblos de Morelos, México, es retomado en este estudio como síntoma o expresión de *estructuras de significación* subyacentes, *representaciones sociales* (Moscovici, 1998) que se interpretan como una práctica colectiva en defensa de los recursos y la cultura de los habitantes originarios ante la urbanización no consensuada de sus territorios. A este tipo de urbanización nos referiremos en adelante como *urbanización contracultural* (Díaz-Mora, 2010), en contraposición a una urbanización consensuada, de interacción multicultural.

Para llegar a esta última hemos propuesto la hermenéutica analógica (Beuchot, 2007, 2009), la misma que nos permitirá exponer dos estructuras de significaciones a mediar, la de los promotores, vista como estructura de significación unívoca e ideológica del urbanismo y la de los opositores, vista como estructura de significación equívoca –polisémica– del urbanismo, en el entendido de que ésta puede interpretarse en varios sentidos o dar ocasión a juicios diversos, es decir, permite la diversidad cultural.

Sin embargo, encasillar a los pueblos en el equivocismo (Ídem) nos dejaría una deuda de respeto y reconocimiento hacia ellos. Aquí resaltamos que, según lo interpretado, la reivindicación cultural y ambiental que persiguen

estos pueblos mediante la práctica social colectiva ya los coloca en una estructura de significación analógica del urbanismo. ¿Por qué, entonces, proponemos que esta estructura de significación sea expuesta como equívoca? La respuesta está en el ejercicio intelectual de la analogía (Ídem) y el modelo que proponemos para aproximarnos a la construcción social del *espacio urbano analógico*.

Para reconstruir estas estructuras de significación, o bien percepciones compartidas, aplicamos la teoría de las representaciones sociales, estrechamente relacionada con el pensamiento vygotskyano (Moscovici, 1998). Las representaciones sociales son tipos de creencias paradigmáticas, organizaciones de creencias, *organizaciones de conocimiento y lenguaje*, y las encontramos en distintos tipos de estructuras de conocimiento. Las podemos encontrar en un nivel más intelectual o más sencillamente racional (Marková *ápu*d Díaz-Mora, 2010: 57).

Las representaciones sociales han entrado en el pensamiento social simbólico, en la conciencia social y en cualquier forma de vida mental que presuponga lenguaje (Ídem). Están sometidas a una lógica doble: la lógica cognitiva y la lógica social (Abric, 1994: 14); éstas pueden definirse como conjuntos de informaciones, creencias, opiniones y actitudes a propósito de un objeto determinado (Abric *ápu*d Giménez, 2007: 46). Constituyen también una forma de conocimiento socialmente elaborado y compartido, que tiene una *intencionalidad práctica* y contribuye a la construcción de una realidad común a un conjunto social (Jodelet *ápu*d Giménez, 2007: 46).

El presupuesto que subyace al concepto de representaciones sociales está indisolublemente ligado a la tesis central del pensamiento constructivista: “a priori no existe ‘realidad objetiva’ [...] toda realidad es representada, apropiada por el individuo o el grupo y reconstruida en su sistema cognitivo, integrada en su sistema de valores, que depende de su historia y del contexto social e ideológico que le circunda”. Y esa realidad apropiada y reestructurada constituye para el individuo o el grupo la realidad misma (Abric *ápu*d Giménez, 2007: 46).

Las representaciones sociales no son un simple reflejo de la realidad, sino una organización significativa de la misma que depende, a la vez, de circunstancias contingentes y de factores más generales como el contexto social e ideológico, el lugar de los actores sociales en la sociedad, la historia del individuo o del grupo y los intereses en juego (Giménez *ápu*d Díaz-Mora, 2010: 17).

La pertinencia de las representaciones sociales como referente teórico de nuestra investigación, tanto en el sentido de la motivación de la misma (el movimiento social de resistencia) como en el sentido de su congruencia con sus fundamentos teóricos, se evidencia también en las reflexiones que Serge Moscovici comparte con Ivana Marková en *La presentación de las representaciones sociales: diálogo con Serge Moscovici*: “La teoría de las representaciones sociales se propone estudiar desde su origen, primero, la génesis y la transformación del conocimiento [...] en el *intercambio comunicativo se debe elaborar el contenido de la conciencia*. Existen relaciones que siempre he sustentado: entre la comunicación y las representaciones sociales y en particular el papel de la conversación [...] Cada vez que me he referido a las representaciones sociales, he puesto mi interés en el proceso y no en ellas como producto. Diría que es fundamental que las estudiemos tanto en su proceso histórico como en su desarrollo. En segundo lugar, *el conflicto y la tensión son importantes para la formación de las representaciones sociales*, por ejemplo entre las mayorías y las minorías, entre los individuos y los grupos, etcétera [...] En tercer lugar, *la comunicación es el proceso más importante en el estudio de las representaciones sociales* y todo converge hacia ella. Se trate de la conversación o de los procesos de influencia, se produce un *cambio* [...]” (1998: 135, subrayado nuestro).

Nuestras reflexiones sobre esta importante categoría reconocen que “las representaciones sociales o colectivas no se pueden explicar a partir de hechos menos complejos que aquellos que gobiernan la *interacción social*. En otras palabras, no se los puede explicar a partir de la psicología individual o a partir de procesos

elementales” (Moscovici, 1998: 95, subrayado nuestro).

Las representaciones sociales “se componen siempre de un núcleo central relativamente consistente, y de una periferia más elástica y movediza que constituye la parte más accesible, vívida y concreta de la representación”. Así, “el sistema central de las representaciones sociales está ligado a condiciones históricas, sociales e ideológicas más profundas, y define los valores más fundamentales del grupo [...] Además, se caracteriza por la estabilidad y la coherencia, y es relativamente independiente del contexto inmediato” (Giménez, 2007: 47-48). El sistema central de la representación de los 13 pueblos se lee en el siguiente fragmento: “*somos herederos de los Señoríos Tlahuicas, Xochimilcas y otros pueblos milenarios, herederos de las permanentes luchas de resistencia que datan de la Colonia y de la Guerra de Independencia. Somos los pueblos constructores de la revolución Mexicana (sic), herederos directos de Zapata y Jaramillo, y hemos librado una lucha incansable por el reparto de la tierra y el agua como base de nuestra libertad*” (Pueblos de Morelos, 2007: 3).

Las representaciones sociales desempeñan un papel fundamental en las prácticas y en la dinámica de las relaciones sociales porque responden a cuatro funciones esenciales: “Funciones de saber: permiten entender y explicar la realidad [...] Funciones identitarias: definen la identidad y permiten la salvaguarda de la especificidad de los grupos [...] Funciones de orientación: conducen los comportamientos y las prácticas [...] Funciones justificadoras: permiten justificar a posteriori las posturas y los comportamientos” (Abric *ápu*d Díaz-Mora, 2010: 19). Conviene insistir en que estas funciones permiten precisar también la eficacia operativa de la cultura como categoría central, pues el concepto de representaciones es una categoría central de la teoría de la cultura desarrollada por Giménez Montiel (2006a; 2007 y 2009b *ápu*d Díaz-Mora, 2010).

Los testimonios y reflexiones en los que hemos hallado estas representaciones sociales son los siguientes: el *Manifiesto de los pueblos de Morelos*, resultado de la primera sesión del

Congreso de Pueblos de Morelos de agosto de 2007; la compilación *13 pueblos de Morelos: antología hemerográfica 2007-2009*, realizada por el grupo Urbanismo Transdisciplinario; material audiovisual diverso realizado por este grupo y el documental *Los 13 pueblos en defensa del agua, la tierra y el aire*, de Francesco Taboada Tabone (ver imágenes al final del artículo).

En estos testimonios pueden leerse, además de los principales resultados de su primer congreso, sus aspiraciones profundas, la manera en que ven sus recursos naturales y su vida comunitaria, la peligrosa situación de deterioro en que se encuentran debido a la codicia de los “dueños del dinero” y a la corrupción de las autoridades. También denuncian cómo la miseria obliga a los campesinos a vender sus tierras y propicia el avance sin regulación de la mancha urbana sobre las mejores tierras agrícolas de la Entidad o sobre la sierra del Chichinautzin, donde nacen las aguas de Morelos; cómo la construcción fraudulenta de miles de viviendas, la perforación de pozos y la construcción de gasolineras deja sin agua a las comunidades; cómo el consumismo de los centros comerciales transnacionales empeora la calidad de la basura, desborda los rellenos sanitarios y multiplica los descomunales tiraderos a cielo abierto que provocan enfermedad y muerte para mucha gente como en Alpuyecá.

En las siguientes líneas se exponen cuatro funciones de las representaciones sociales que los 13 pueblos han construido ante la urbanización de sus territorios. Aunque están clasificadas, esta tipificación de funciones no las divide del todo, pues podemos hallar relaciones entre todas.

Así es como los 13 pueblos entienden y explican la realidad de los procesos de producción del espacio urbano en sus territorios: “*Hace décadas que los pueblos de Morelos presenciamos que el crecimiento de las ciudades de Cuernavaca y Cuautla, del turismo depredador y de las modernas industrias y la agricultura basada en el uso indiscriminado de sustancias químicas agresivas vienen devorando nuestras mejores tierras, nuestros ríos y manantiales, las barrancas, las selvas bajas y los bosques con toda su diversidad de árboles y especies.*

Todos los días nos preguntamos: ¿de qué nos sirvió tanta lucha por la tierra y el agua si todos nuestros recursos son saqueados, depredados y destruidos cada vez más?” (Pueblos de Morelos, 2007: 6).

En este argumento se denota la dimensión económica representada por el incremento de actividades que reproducen procesos de despojo y marginación (Gilly y Roux, 2008). El crecimiento de las ciudades, del turismo, las modernas industrias y la agricultura referidos representa el saqueo, depredación y destrucción de las comunidades realizados por los promotores de estos procesos sin consideración por las aspiraciones y derechos de los pueblos.

Los pueblos perciben así que dichos eventos están acabando con los recursos naturales, principalmente el agua que usan para sustentar sus vidas: “*Los pueblos nos damos cuenta [...] de cómo avanza la urbanización sobre los numerosos manantiales del área protegida de Los Sabinos, en la naciente del río Cuautla; la implacable deforestación de cada vez más barrancas en Cuernavaca y cómo cada día se abonda y crece la enorme herida que la cementera Moctezuma le abre al área ‘protegida’ de la Sierra Montenegro*” (Pueblos de Morelos, 2007: 6) (ver foto 2 al final del artículo).

Asimismo, interpretamos en la percepción compartida de las comunidades que, aunque existan decretos de áreas protegidas, no hay control sobre la expedición de permisos de explotación de los recursos y que las relaciones de poder existentes en estos territorios excluyen a las comunidades y privilegian a las grandes empresas: “*Los morelenses somos testigos de la disolución de nuestra vida comunitaria y la corrupción de nuestras autoridades que han permitido que se ensucien de forma indescriptible nuestros canales, apancles, acueductos y jagüeyes. También somos testigos de cómo los principales acuíferos del Estado, en El Texcal de Tejalpa y en la Colonia Manantiales de Cuautla, hace ya muchos años fueron concesionados a la poderosa empresa FEMSA-Coca Cola, que no rinde cuentas a nadie sobre la enorme cantidad de aguas que ha extraído*” (Ídem: 7).

La lectura es similar en cuanto al control de expedición de permisos de construcción e implementación de obras de infraestructura: “*Las barrancas que durante siglos sirvieron para que se*

desarrollaran especies de flora y fauna, corrieran los arroyos y se regulara el clima hoy están en peligro de desaparecer porque en ellas se construyen grandes unidades habitacionales, se pretende instalar carreteras o libramientos o porque se las usa como tiraderos de basura a cielo abierto como ya ocurre en Cuernavaca” (Ídem: 6).

La construcción masiva de viviendas y la implementación de obras de infraestructura representa para estas comunidades un problema de dimensiones alarmantes que provoca no solo un problema social, sino un conflicto complejo provocado por el modelo económico actual: *“Saúl Roque acusó al ‘sistema capitalista neoliberal’ de provocar una crisis ‘socio ambiental y político económica’ mediante el ‘desarrollo urbano anárquico y destructor”* (La Unión de Morelos: 29/08/2007 *ápu*d Díaz-Mora, 2009: 74, subrayado nuestro). Es evidente que las reflexiones hechas por el dirigente de los pueblos de Morelos no son ingenuas y han sido construidas en interacción con miembros de la comunidad científica comprometida con la sociedad morelense.

La identidad que las comunidades originarias han construido ante estos hechos en relación a la producción del espacio urbano los ha conducido a asumir la salvaguarda de las especificidades de sus pueblos: *“Con la convicción de que no tendremos futuro si no detenemos la destrucción de nuestras tierras, aguas, bosques y todo nuestro entorno ecológico, numerosos pueblos, habitantes y organizaciones sociales de Morelos decidimos juntarnos y organizar colectivamente el Primer Congreso de los Pueblos de Morelos en Defensa del Agua, la Tierra y el Aire que se llevó a cabo los días 28 y 29 de julio de 2007 en la comunidad de Xoxocotla, municipio de Puente de Ixtla”* (Pueblos de Morelos, 2007: 2).

La construcción de estas representaciones sociales ha orientado a los originarios hacia la preservación de la acción colectiva y a proponer prácticas alternativas de producción del espacio urbano en sus territorios: *“Como primer paso para construir colectivamente alternativas ambientales, económicas, sociales y políticas viables para todos, formulamos denuncias y diagnósticos e hicimos propuestas técnicas, jurídicas, políticas y or-*

ganizativas para la defensa del agua, la tierra, el maíz y los bosques, para la construcción de alternativas de urbanización, el manejo de la basura y las aguas sucias, la creación y el respeto de las áreas naturales protegidas y el ejercicio de la autonomía de los pueblos” (Ídem: 4, subrayado nuestro).

Las representaciones sociales de los opositores al urbanismo impuesto en los territorios de los 13 pueblos justifican las demandas y reivindicaciones que persiguen al presentar sus denuncias ante todos los pueblos: *“Este primer congreso de los Pueblos es un paso adicional a los que ya hemos dado en muchas comunidades en la defensa de nuestros recursos y derechos, pero es también un primer paso para crear una convergencia de todos los pueblos de Morelos pues los problemas que tenemos son los mismos: todos estamos sufriendo una agresión generalizada y todos queremos construir colectivamente alternativas económicas, políticas, sociales y ambientales viables para todos”* (Ídem: 2, subrayado nuestro). Estas líneas son la prueba que refuerza nuestro reconocimiento a la reflexividad y a las estructuras de significación construidas por las comunidades como estructuras analógicas que integran a los pueblos en la mediación de la producción del espacio urbano.

En la movilización social como acción de resistencia se dan una serie de expresiones en las cuales hemos hallado representaciones sociales que se justifican por las denuncias y reivindicaciones de los pueblos y sus dirigentes: *“Se buscan—dijo Saúl Roque Morales—diversas vías para desmascarar y denunciar la incapacidad que ha tenido el gobierno para dar solución, para que no se quede nada más a nivel local la denuncia, porque ya duramos más de un año después del bloqueo de carreteras, hemos dado oportunidad para que en tiempo y forma pudieran actuar nuestras autoridades, y estamos viendo la ineficacia...”* (La Jornada de Morelos: 08/08/2007 *ápu*d Díaz-Mora, 2009: 54).

Las demandas hechas al Congreso del Estado de Morelos permiten ver la capacidad de interacción que las comunidades tienen al adaptarse a las figuras de derecho impuestas por la ideología imperante: *“[...] Los miembros de los 13 pueblos han solicitado al Congreso del Estado, que el pleno integre una comisión legislativa, cuyo*

propósito sea investigar el tráfico de influencias y la corrupción que se han presentado en los proyectos de urbanización. Además señalan que los diputados tienen la facultad de interceder ante el Poder Judicial, para iniciar un juicio legal a todos los funcionarios públicos que de manera irregular hayan autorizado a empresas inmobiliarias, empresas de construcción, gasolineras y de basura, permisos fraudulentos de desarrollo de infraestructuras y procesos de urbanización” (La Unión de Morelos: 11/04/2008 ápuD Díaz-Mora, 2009: 21; subrayado nuestro).

En la petitoria presentada ante el Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA) podemos evidenciar que aunque la lucha de los pueblos sea “con la ley en la mano” (Taboada, 2007, documental) sus derechos humanos solo serán protegidos por instituciones no sometidas a la lógica del capital: [...] el TLA manifestó que el gobierno del Estado: “*demuestra una falta de disposición de atender a los múltiples agravios en el proceso de desarrollo urbano y gestión medioambiental y contribuye a un continuo deterioro de la calidad de vida de los demandantes*” (La Jornada de Morelos: 13/08/2007 ápuD Díaz-Mora, 2009: 139).

En el siguiente testimonio leemos los efectos de la urbanización no consensuada de los territorios en cuestión: “el Sistema de Agua (SA) denunció a la Comisión Nacional del Agua (Conagua), al gobierno de Morelos, a la Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del Estado y a la Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente (CEAMA). *Ninguna de estas instancias aceptó participar en la audiencia, aunque la Secretaría de Obras Públicas envió un escrito de contestación a la demanda.* El SA, exhibiendo varias pruebas, denunció al jurado *la grave situación de escasez de agua que están enfrentando desde hace más de 20 años y que está relacionada principalmente con la sobreexplotación de los mantos subterráneos y la mayor dificultad de recarga producto de la urbanización salvaje de la zona de los manantiales de los que se abastecen.* Sobre este punto, entre otras cosas, demostró que los estudios oficiales de disponibilidad de agua son contradictorios entre sí. *Se refirió [...] a la discriminación que sufren las comunidades originarias obligadas a tandeear el agua*

mientras las unidades habitacionales que se están “sembrando” en la zona reciben el vital líquido las 24 horas del día, al crecimiento de negocios privados de agua (pipas y garrafones) que se enriquecen frente a la escasez que sufren las comunidades y a la represión de la cual son víctimas los integrantes de las comunidades por defender un bien fundamental como es el agua” (La Jornada de Morelos: 15/09/2008 ápuD Díaz-Mora, 2009: 21, subrayado nuestro).

Estas representaciones sociales de los 13 pueblos originarios de Morelos muestran una percepción de agresión a su cultura, a sus derechos y a sus recursos; de esta percepción compartida construyen una identidad que los orienta a actuar en pro de la preservación de sus recursos y su cultura, justificando así las acciones colectivas de denuncia y las acciones de autogestión de los procesos de producción del espacio urbano (vg. El Sistema de Agua de Xoxocotla ápuD Barreda y Ortiz; 2007: 56-57).

En estos testimonios, además de la percepción compartida de los pueblos, es posible interpretar la ideología de los promotores de la urbanización que se evidencia en discursos como éste: “*El objetivo es construir un Morelos que se mire lejos, alto y se consolide como un Estado moderno, seguro, ordenado y generoso, que defienda la supremacía de la ley y sea reconocido en los ámbitos nacional e internacional*” (Marco Adame Castillo, primer informe de gobierno, La Unión de Morelos: 08/08/2007 ápuD Díaz-Mora, 2009: 81). Pero, ¿quién define qué es lejos, alto, moderno, seguro, ordenado y generoso?, aún más inquietante ¿quién define la ley y por encima de qué y de quiénes está?

Otro argumento similar de parte de los promotores esgrime Jorge Hinojosa Martínez, secretario ejecutivo de la Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente (CEAMA): “[...] *Sobre la participación de CEAMA en la expedición de permisos de construcción de viviendas en el sur del Estado, indicó que ‘son dos cosas: una parte son las licencias de construcción, emitidas directamente por los municipios y otra es la que nos corresponde a nosotros, la aprobación o no de la manifestación de impacto ambiental; esa es la única que nos compete a nosotros’*” (Ídem: 54, subrayado

nuestro). Al parecer su competencia no incluye prever el conflicto que genera al favorecer a las empresas inmobiliarias y promover los procesos de despojo y explotación (Gilly y Roux, 2008) de los oriundos.

Aquí, resaltamos la necesidad de interpretar los estudios referentes a lo urbano desde una perspectiva transdisciplinaria (Bunge, 2000), ya que lo urbano va más allá de lo arquitectónico, lo ingenieril o lo ecológico; no excluye conocimiento o noción de cualquier disciplina y por lo tanto debería reproducirse en la praxis (Sánchez-Vázquez, 1980; 2003; 2006).

De la misma forma debemos hacer hincapié en la prioridad de la perspectiva social que deberían tener los promotores de la urbanización, ya que en muchos discursos notamos su ausencia o ligereza: “[...] *el legislador priista Jaime Sánchez Vélez añadió que los del tricolor están de acuerdo con impulsar una reforma ‘profunda’ en lo que se refiere al entorno ecológico, desarrollo urbano, e incluso fijar las normas claras para que se puedan construir complejos habitacionales. ‘Por supuesto que no estamos en contra de las inversiones, éstas son bienvenidas, con lo que estamos en desacuerdo es que se lleven a cabo a costa del entorno ecológico, pues no podemos permitir que se sigan dañando nuestros recursos naturales’*” (La Unión de Morelos: 13/08/2007 *ápu*d Díaz-Mora, 2009: 61). Se interpreta de las líneas anteriores la prioridad de impulsar el “desarrollo urbano” mediante la facilitación y agilización de la circulación de las inversiones y reconocemos la preocupación del legislador por el entorno ecológico, sin embargo, nosotros nos preguntamos: ¿dónde queda la cultura y formas de vida de los pueblos originarios?

Esta exposición de las representaciones sociales de los actores en conflicto nos permite interpretar diferentes estructuras de significación ante la urbanización de territorios de comunidades originarias. En las correspondientes a los promotores, leemos que el sentido que le confieren a la urbanización del territorio de estos pueblos es el sentido ideológico del progreso y la modernidad, en el que los pueblos deben someterse al ordenamiento territorial que les imponen sus gobernantes y empresarios bajo

una forma legal que reprime las culturas y viola los derechos humanos.

Construcción del espacio urbano analógico mediado por el agua

Ante el conflicto en la producción del espacio urbano no consensuado en los territorios de los 13 pueblos se propone la mediación de las estructuras de significación para la construcción del espacio urbano analógico. Como ya hemos anotado existe una postura ideológica por parte de los promotores de la urbanización actual y otra que permite un límite dirigido a la analogía, este límite está dado por las costumbres comunitarias de los pueblos y el entendimiento que tienen del proceso de despojo que viven: “*Los pueblos tienen que entender que los dueños de las tierras no son los gobiernos, sino somos los indígenas, y nosotros sí queremos compartirlas, porque en nuestras costumbres comunitarias pues nadie es dueño de nada, todos somos dueños de todo, o sea, es algo que tienen que aprender las nuevas generaciones porque nosotros no estamos de acuerdo con la propiedad privada, sino con la propiedad comunitaria, cada quien que tenga lo que necesita [...]*” (Taboada: 2007, documental, subrayado nuestro).

La propiedad privada es un signo fundamental para la reproducción de la ideología y de los procesos urbanos no consensuados, los pueblos no están de acuerdo con ésta y en contraposición propugnan la propiedad comunitaria. Dentro de esta figura comunitaria se incluye el agua como elemento abiótico del territorio (Raffestin, 1980). El agua actualmente se percibe en un proceso de estructuración simbólica más cercano a la propiedad privada, claro está que esto forma parte de las estrategias de reproducción ideológica que legitimarán en corto plazo el significado del agua como mercancía propugnada por los neoliberales (Petrella, 2004; Veraza, 2007).

Sabemos que la necesidad más urgente de estas comunidades es el agua. Para los 13 pueblos representa un símbolo compartido con la humanidad, un ícono al que agradecen sus bondades vitales y mediante el cual interactúan

colectivamente para proveerse de este recurso y defenderlo ante la urbanización contracultural de sus territorios: “Somos pueblos que respetamos y sentimos nuestras necesidades, muy especialmente la necesidad del agua. A la fecha, conservamos este respeto profundo, aunque la religión, la economía y la cultura dominantes no nos permitan manifestar abiertamente nuestros sentimientos de respeto –como gente del campo– por la lluvia, por los cerros, por nuestras tierras y semillas” (Pueblos de Morelos, 2007: 3).

La imposición de la cultura de la modernidad, en este contexto neoliberal, es percibido por las comunidades como proceso de despojo y marginación: “Hemos ido al Gobierno y siempre dicen que realmente ya no nos pertenece, que el agua quién sabe qué, que el agua ya se secó, que ya no existe, por qué, porque realmente la quieren para la gente rica ¡no!” (Taboada: 2007, documental). Ante este despojo los 13 pueblos enfatizan la necesidad de saber e interiorizar el derecho humano al agua para no convertirlo en propiedad privada: [...] *este recurso tiene que quedar fuera de todo acuerdo comercial ya que es un bien común* (La Jornada de Morelos: 15/09/2008 *ápu*d Díaz-Mora, 2009: 21; subrayado nuestro). Así, establecemos con firmeza el agua como elemento de anclaje identitario y mediación para la construcción social del espacio urbano analógico.

La hermenéutica analógica (Beuchot, 2007; 2009) jugará un papel importante en la construcción del urbanismo analógico, guiará el desarrollo de las propuestas de modelos alternativos de urbanización como complemento articulado a las representaciones sociales en conflicto. La interpretación de las percepciones compartidas en conflicto nos proveerá dos extremos a mediar en la construcción del espacio urbano analógico. El primer extremo a ubicar, y es el que más urge identificar, será el que aparezca como unívoco, como estructuras de significación únicas de los procesos de urbanización, la mayoría de las veces impuestas por las relaciones de poder (Dantas, 2003) y con un propósito uniformador de la conciencia, consecuentemente, si el segundo extremo (opuesto) no lo identifica y establece la mediación, corre

el riesgo de perder primero sus identidades y especificidades para después desaparecer.

El segundo extremo a ubicar es el de apariencia equívoca, el de las estructuras de significación polisémicas de los procesos de urbanización, donde las estructuras de significación alternativas de urbanización se hallan ocultas o detrás de las estructuras del urbanismo univocista, ideológico. Es el extremo en el cual más posibilidades podemos hallar a los sentidos que tiene la producción del espacio urbano.

En el proceso de la construcción colectiva del espacio urbano analógico debemos sensibilizarnos para no aniquilar a uno de los dos extremos, se debe garantizar la mediación a través de la comunicación social interactiva. Esta mediación siempre gira en torno a un punto medio de los significados, a un punto proporcional, a un punto analógico, a un símbolo o ícono que garantice las virtudes de la humanidad y la existencia de la diversidad sin dejarla en el libertinaje laxo de la posmodernidad.

Así, proponemos el agua como símbolo o ícono, punto analógico que nos guiará en la mediación entre las estructuras de significación ideológicas de los promotores de la urbanización contracultural practicada en territorios de los pueblos originarios de Morelos y las representaciones sociales de los opositores. La construcción social interactiva del espacio urbano analógico en Morelos girará en torno al agua como bien común y derecho humano.

Conclusiones

Ante los hechos urbanos no consensuados los movimientos sociales son impulsados a la acción de defensa y resistencia al avasallamiento de las formas de vida y de la diversidad cultural de sus comunidades. Los 13 pueblos, o bien los pueblos de Morelos, han construido representaciones sociales que se encuentran en constante desarrollo y que por ahora se encuentran en una fase en la que identifican la urgencia de pensar en otro mundo posible: “Nuevamente alzamos nuestra voz proponiendo nuestro proyecto de nación, basado en nuestra cultura milenaria, que

tiene como principios fundamentales la autonomía de los pueblos y el desarrollo sustentable basado en la protección de nuestros recursos naturales" (La Jornada de Morelos: 15/07/2009 *ápu*d Díaz-Mora, 2009: 21).

Los promotores de los procesos de urbanización en los territorios de los pueblos originarios no contemplan las aspiraciones de estas comunidades, agreden su cultura y no respetan los derechos que tienen sobre los cambios de sus territorios y el aprovechamiento de sus recursos. La producción del espacio urbano que se ha practicado con la expansión de la ZMC es una urbanización contracultural que despoja a los pueblos de sus recursos, principalmente del agua, mediante un discurso ideológico que se esgrime en la modernidad y el progreso entendidos unilateralmente en un enfoque economicista que pretende que el agua sea una mercancía más.

Aquí retomamos y nos identificamos con la perspectiva del ex rector de la UNAM, Pablo González Casanova, cuando dice que es ingenuo pensar que el capitalismo acabará con la sed de nuestros pueblos sedientos (Foro Social Mundial, 2010); sin embargo, proponemos establecer ineludiblemente la mediación ante la crisis de la razón instrumental unívoca que están viviendo los promotores de la urbanización no consensuada y de la que no tenemos plena conciencia las "fuerzas alternativas".

La autogestión del Servicio de Agua de Xoxocotla, Morelos, representa la capacidad organizativa y la cohesión social lograda por el sentido de identidad comunitaria y la negligencia de los promotores de la urbanización al no incluir a los pueblos en los proyectos de desarrollo urbano. Hay que incluir a los pueblos en la construcción del espacio urbano analógico.

Reafirmamos así nuestra crítica a los procesos de urbanización actual en los territorios de los pueblos de Morelos. Éstos, conjuntamente a la implementación de infraestructura, representan la objetivación de una cultura dominante e impositiva que impide la posibilidad de conferirle otros sentidos o significados al progreso, la modernidad, la calidad de vida, el trabajo, la educación, los recursos, la ley, al agua. Esta imposibilidad refuerza la fetichiza-

ción de todo significado como mercancía. El agua como mercancía.

La reproducción de estos sentidos en los procesos comunicativos avanza desapercibida para muchos de nosotros en las grandes ciudades donde la ideología impuesta es disfrazada por "lujos y comodidades", por transportes públicos e infraestructura que solo ayuda a reproducir el modelo económico dominante. Por el contrario, se trata más bien de promover una postura crítica mediante la identificación de los significados que le conferimos a los procesos de producción del espacio urbano.

Según González Casanova, los opositores y promotores de los procesos de urbanización deberían consensuar sus significados para la construcción del espacio urbano analógico: *Empecemos por pensar en la intimidad de nuestra conciencia sobre cómo actuar, qué hacer y hacerlo* (2010).

Bibliografía

- Abric, Jean-Claude (dir.) (1994) 2001. *Prácticas sociales y representaciones*, México: Coyoacán.
- Barreda, Andrés; Ortiz, Enrique (coord.) (2007). "Defensa y gestión comunitaria del agua en el campo y la ciudad: testimonios y diálogos sobre el metabolismo irracional del agua en México", en el Segundo taller en defensa del agua, Itaca, HIC-AL, RLS, CASI-FOP. pp. 56-57.
- Beuchot, Mauricio (2009). *Tratado de hermenéutica analógica: hacia un nuevo modelo de interpretación*. Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, México: Ítaca.
- (2007). *Hermenéutica analógica, símbolo, mito y filosofía*, Instituto de Investigaciones Filológicas, UNAM, México.
- Bunge, Mario (2000) 2002. "Construyendo puentes entre las ciencias sociales", en: Castel, Robert; Touraine, Alain; Bunge, Mario *et al.* *Desigualdad y globalización: cinco conferencias*, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA-Manantial. pp. 47-74.
- Dantas, Fagner (2003). "De la intervención práctica a la práctica política: el urbanismo

- en el mundo”, en: *URBANO* (6) 8: 85-92, septiembre, en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/198/19800815.pdf>
- Díaz Mora, Enrique (2010). *Cuernavaca 2010: 15 años de urbanismo contracultural*, IINGEN-PMDU-PMDA, edición Urbanismo Transdisciplinario, México: UNAM.
- (2009). *13 pueblos de Morelos: Antología hemerográfica 2007-2009*. IINGEN-PMDU-PMDA, edición Urbanismo Transdisciplinario, México: UNAM.
- Giménez Montiel, Gilberto (2009a). “Panorama general de la epistemología de las ciencias sociales”, conferencia en el seminario permanente Cultura y Representaciones Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), UNAM, México.
- (2009b). “Ficha teórica para estudiar la problemática de la cultura en México”, en: *Cultura y representaciones sociales: un espacio para el diálogo transdisciplinario*, revista electrónica de ciencias sociales (3) 6: 195-199, marzo, en: <http://www.culturayrs.org.mx>
- (2007). *Estudios sobre la cultura y las identidades sociales*, México: CONACULTA-ITESO.
- (2006a). *Teoría y análisis de la cultura*, México: CONACULTA, Vol. I.
- (2006b). “Para una teoría del actor en ciencias sociales: problemática de la relación entre estructura y ‘agency’”, en: *Cultura y representaciones sociales: un espacio para el diálogo transdisciplinario*, revista electrónica de ciencias sociales, (1) 1: 145-147, septiembre, en: <http://www.culturayrs.org.mx>
- (2004). “Pluralidad y unidad de las ciencias sociales”, en: *Estudios Sociológicos* (XXII) 65: 267-282, mayo-agosto.
- González Casanova, Pablo (2010). Foro Social Mundial 2010, en: <http://fsmmx.saltoscuanticos.org/2010/05/panel-inaugural-2-de-mayo>
- Marková, Ivana (1998) 2003. “La presentación de las representaciones sociales: diálogo con Serge Moscovici”, en: Castorina, José Antonio (comp.) (2003). *Representaciones sociales. Problemas teóricos y conocimientos infantiles*, Barcelona: Gedisa, pp. 111-152.
- Moscovici, Serge (1998) 2003. “La conciencia social y su historia”, en: Castorina, José Antonio (comp.) (2003). *Representaciones sociales. Problemas teóricos y conocimientos infantiles*, Barcelona: Gedisa, pp. 91-110.
- Pertrella, Ricardo (2001) 2004. *El manifiesto del agua*, Barcelona: Icaria, 2ª edición.
- Pueblos de Morelos (2007). “Manifiesto de los pueblos de Morelos”, Michoacano, 6 de agosto. pp. 15-18.
- Raffestin, Claude (1980). *Pour une géographie du pouvoir*, Paris: Librairies Techniques.
- Sánchez Vázquez, Adolfo (2006). “El marxismo como filosofía de la praxis”, en: *Adolfo Sánchez Vázquez: una trayectoria intelectual comprometida*. Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, México. pp. 59-81.
- (1980) 2003. *Filosofía de la praxis*, México: Siglo XXI.
- Veraza, Jorge (2007). *Economía y política del agua*, México: Ítaca.

Otras fuentes

Periódicos

- La Unión de Morelos*. <http://www.launion.com.mx/>
- La Jornada Morelos*. <http://lajornadamorelos.com/>
- El Sol de Cuernavaca*. <http://www.oem.com.mx/elsoldecuernavaca/>
- Diario de Morelos*. <http://www.diariodemorelos.com/>

Documental

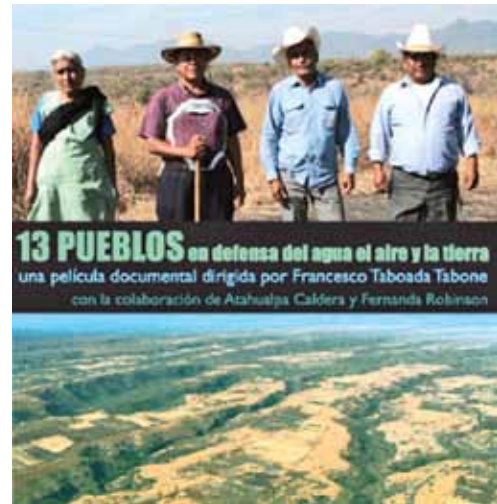
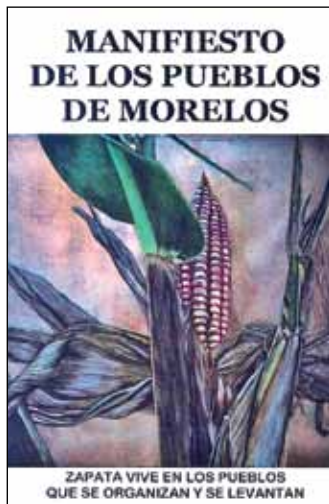
- Taboada, Francesco (2007). Los 13 Pueblos de Morelos, CUEC, UNAM.



Manifestación de los 13 pueblos
(Fotografía: Enrique Díaz Mora, 2007)



Construcción masiva de viviendas a menos de 2 km del manantial Chihuahuita
(Fotografía: M.Cruz-Aguilar, 2010)



Portada del documental. Taboada; Robinson, 2007.

Espacio e identidad. Nuevas reconfiguraciones en la región norte de la Ciudad de México (Chiconautla-Tizayuca)

Angélica Galicia Gordillo¹ (México)

Resumen

Este artículo es un acercamiento al modo en que las comunidades que conforman una parte de la región norte de la Ciudad de México (Chiconautla-Tizayuca) aprehenden el espacio geográfico en el que interactúan haciendo trascender la organización tradicional en torno a la agricultura, a pesar del fuerte proceso de industrialización que ha mermado la actividad económica tradicional, dando paso al trabajo fabril. Esto provoca cambios significativos en la manera de concebir y manejar el espacio geográfico, imprime nuevos matices en la expresión cultural de estos pueblos y los lleva a alterar su reconfiguración identitaria. Se hace una reflexión derivada de las evidencias empíricas, del reconocimiento de las acciones que emprenden los grupos en cuestión para enfrentar el cambio de escenarios frente a las tendencias globalizantes.

*Para que pueda ser he de ser otro, salir de mí,
buscarme entre otros, los otros que no son si yo
no existo, los otros que me dan plena existencia.*

Octavio Paz

Espacio e identidad cultural

El entorno natural donde interactúa el hombre en su vida cotidiana se simboliza a través de “representaciones territoriales estructuradas de acuerdo con una lógica interna propia de las culturas” (Barabás, 2004: 20). La alteración de este entorno impacta significativamente en la vida de las sociedades que basan su subsistencia en la agricultura, detonando una serie de problemáticas con relación no solo a la vida biológica y cultural, sino además a los elementos de producción y reproducción de su identidad cultural.

El escenario es el contexto geográfico y cultural en el que se desarrollan socialmente e interactúan los sujetos para manifestar su vida económica y cultural; mientras que el contexto cultural, creado por los grupos sociales para expresar su cultura es la manera cómo se adquiere y se interpreta el espacio material o inmaterial donde se mueve el hombre, donde acciona su vida cotidiana. Con esto, el escenario al que nos referimos aquí trasciende la idea de actuación, porque se trata del lugar donde se desarrolla un

1 Investigadora del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Doctora en Antropología por el Departamento de Estudios Superiores. Docente de la Escuela Nacional de Antropología. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1. mari_sedali@yahoo.com.mx

suceso que involucra todo aquello que se suscita alrededor del mismo.

En el escenario se ubican el espacio, la acción (incluyendo la acción ritual), el sujeto social y la representación que los propios individuos hacen de ello para expresar su identidad cultural. El espacio es la parte central del escenario.

Barabás comprende al espacio como el ámbito de mayor alcance en el que se inscriben tradiciones, costumbres, memoria histórica, rituales y formas diversas de organización social; nombrado y entretelado con representaciones, concepciones y creencias de profundo contenido emocional (2004: 22-23). El espacio lleva entonces implícita la idea de lugar, que esta autora entiende como origen y filiación de grupo. El lugar tiene que ver con el territorio histórico, cultural e identitario que cada grupo reconoce como propio; en él se encuentra, además, la oportunidad de reproducir cultura y prácticas sociales a través del tiempo.

El territorio es entendido como espacio y lugar, comprendiendo la existencia de una interacción simbólica interdependiente entre ambos. La organización territorial y social tiene que ver con estas dos dimensiones del territorio que nos llevan a una interpretación de la realidad específica que, para Espinoza, es al mismo tiempo material y espiritual. La naturaleza no es independiente del mundo metafísico, donde las mariposas, las flores, los elementos son seres animados, invocaciones de determinados dioses con una personalidad definida tanto por su divinidad como por su materialidad. Todo en el mundo es una hierofanía porque manifiesta un aspecto de lo sagrado (Espinoza, 1996: 296).

Mecanismos de apropiación del territorio

La “acción ritual” (Broda, 2007) representa una forma de apropiación del espacio y del territorio –de los espacios políticos y sociales, como la principal manera en que se puede apropiarse el espacio–; permite la simbolización de territorios que, como sostiene Barabás (2004: 22-23), “se fundamenta en el sistema de representación

del espacio y en las concepciones sobre el cosmos, ya que éstos configuran códigos que se ponen en acción al simbolizar el territorio”.

Citando a García, González Alcantud (1990: 197) dice que el espacio es semantizado, que las necesidades de uso tienen implícita la necesidad de significarlo; es decir, el espacio donde interactúa la gente y todo lo ahí contenido se nombra, se simboliza y se jerarquiza desde los referentes culturales particulares a cada grupo. Esta forma dinámica de interactuar con el espacio, que remite a la identificación consciente que las personas desarrollan con los espacios a través del tiempo (Van Young, 1989), está llena de símbolos identitarios que funcionan como evidencia social de reconocimiento y jerarquía (González Alcantud, 1990; Velasco Toro, 1997).

Sin embargo, la identidad como paradigma antropológico no es un tema reciente. Giménez menciona que los elementos centrales del concepto de identidad ya se encontraban en filigrana y bajo formas equivalentes en la tradición socio-antropológica desde los clásicos (Giménez, 1997: 9). Radcliffe Brown, por ejemplo, considera que las redes sociales son el elemento fundamental de la estructura social. En particular, señala cómo las relaciones sociales determinan, entre otras cosas, la posición de los hombres y las mujeres en cuanto a los roles que desempeñan en la estructura social (Radcliffe-Brown, 2007). El estudio de “la asociación” y “los caracteres propios” dentro de una dinámica social son dos elementos básicos del proceso de identificación, que serían la base de los estudios sobre la identidad.

Toda identificación, asegura Valenzuela (1994), significa necesariamente diferenciación. Las identificaciones sociales se conforman en un ámbito cultural específico, a partir del cual los sujetos reconocen sus semejanzas en los miembros de su grupo, al tiempo que se distinguen de los sujetos de otros grupos. Se construyen así a partir de un doble movimiento: de *adentro hacia afuera* y de *afuera hacia adentro*, dependiendo de la capacidad de interpelación que tengan adentro los significados gestados afuera. Se trata de un concepto relacionado con la idea

de unidad, sin la cual no puede pensarse ningún proceso identitario; pero de una unidad relativa que se descompone y recompone de manera continua en, por lo menos, dos ejes: el que vincula lo individual a lo colectivo y el que vincula la estabilidad al cambio (Portal, 1997: 52).

La capacidad de diferenciación marca al mismo tiempo los límites de la identidad. Diferenciar conduce a un antagonismo relativo entre lo que somos desde nuestra propia concepción, lo que son los demás, y lo que somos a partir de la forma cómo nos conciben los otros. La identidad existe solo en una situación relacional² que permite, de acuerdo con Valenzuela (1994), la construcción de límites, logrando que identifiquemos como parte nuestra a ciertas personas o grupos y no a otros. Esta posibilidad relacional de la identidad evidencia su plasticidad (Giménez, 1997); es decir, su capacidad de variación, adaptación, modulación e incluso de manipulación de elementos.

Así, los componentes centrales o ejes alrededor de los cuales se ordena toda identidad parecen ser la situación ideológica creada por un grupo y aceptada por cada uno de los individuos que lo conforman; y el proceso de identificación, creación y reconocimiento activo y en constante reconstitución. Es decir, la identidad es dinámica y cambiante. Este dinamismo y plasticidad es producto de la particularidad relacional o de la alteridad (Augé, 2002) y presenta límites a partir de las relaciones de poder obligadas por la acción relacional y la diferenciación. Por último, un territorio y una lengua aparecen como condiciones mínimas para la existencia de la identidad.³

Entender el territorio en sus dimensiones material y simbólica es un interesante aporte de Jiménez Moreno,⁴ quien lo concibe como territorio cultural. La relación y posibilidad de jerarquización del territorio cultural es producto, de acuerdo con Sulca (1992), de una relación valorativa y determina la forma en que es aludido, utilizado e interpretado el espacio geográ-

fico; es decir, que la manera cómo se nombra, se significa, se utiliza y se aprehende una cueva, un llano, el propio lugar que se habita, etc. pasa por un proceso de valor que imprime la sociedad a partir de lo significativo o no que tales elementos puedan parecerle al grupo. Lo importante de un territorio cultural es su vínculo con el o los ritos. El rito, de acuerdo con Augé, introduce la mediación de la pertenencia y la apariencia de la palabra en el centro de intersección de los dos ejes: el individual y el colectivo y, además, en el del sí mismo del otro (Augé, 2002).

Partiendo de lo anterior, la pregunta que se plantea es sobre los mecanismos utilizados por la sociedad para apropiarse del espacio y su territorio.

La región de estudio y las formas tradicionales de manejo del espacio

En la región Chiconautla-Tizayuca, ubicada al noreste de la antigua Cuenca de México, la simbolización de espacio y lugar se hace evidente a través de los rituales manifiestos en las fiestas religiosas populares, que son producto de un largo proceso sincrético, histórico y dinámico de significación, donde el tiempo agrícola –que se remonta a la época prehispánica– y el calendario festivo religioso –en donde se sintetizan antiguos dioses con “santos” adoptados de la religión católica traída por los españoles–, se fusionaron dando una forma muy particular de aprehensión territorial, que se hace patente en la celebración de las fiestas patronales.

Ecatepec de Morelos, Santa María y Santo Tomás Chiconautla, Santa María Ozumbilla, Santa Cruz Tecamac, San Lucas Xoloc, Los Reyes Acozac y San Salvador Tizayuca son ocho comunidades pertenecientes a los actuales estados de México e Hidalgo, localizadas en una región que comprendió parte del área de lo que fue, en el siglo XVI, la porción norte de

2 Giménez, 2000; Valenzuela, 1994; Portal, 1997.

3 Oommen, citado por Giménez (2000).

4 Wigberto Jiménez Moreno (1909-1985), filósofo, historiador y arqueólogo mexicano.

Chiconautla Tizayuca, zona centro de México (actuales estados de México e Hidalgo)

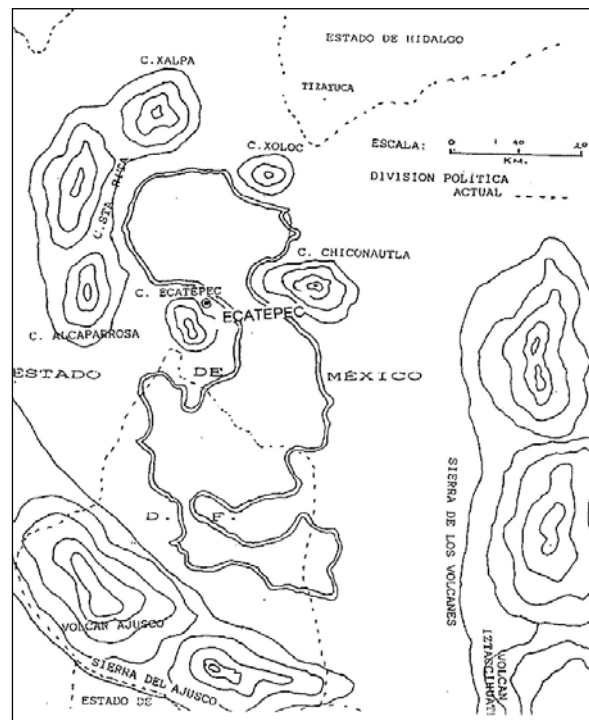


Localización geográfica de Ecatepec y Chiconautla, Hassig (1983: 52)



Chiconautla (Tizayuca) y Ecatepec (Hidalgo).

Ubicación de Ecatepec en relación a la cuenca lacustre (siglo XVI)



la Cuenca Lacustre de México, todas ellas con fuerte raigambre prehispánica y cuyas concepciones del tiempo y del espacio se encuentran relacionadas con las prácticas agrícolas y la ritualidad heredadas de hace casi tres mil años.

Estas concepciones subyacen a través del tiempo y se hacen presentes no como el sistema coherente que pudo haberse formado en el pasado, sino como elementos constitutivos de la cosmovisión actual del sector “campesino” –formada a partir de las raíces mesoamericanas (nahuas-otomíes) y occidentales–, dando como resultado una cultura sincrética, donde la fusión de conceptos y formas culturales funciona articulada en un sistema ideológico *sui generis*, imprimiendo especificidad a las manifestaciones culturales (en particular a la ritualidad y al territorio) de los pueblos de la región.

Formas tradicionales de aprehensión y significación del espacio

Si bien el territorio es material, la forma cómo se lo concibe, se lo aprehende y utiliza pasa por prácticas rituales que posibilitan la principal expresión simbólica del territorio cultural. En la región que nos ocupa, la concepción mítica del espacio fue determinante en la organización sociopolítica y en la actividad económica-ritual de los grupos tradicionales que la habitaron.

Desde tiempos prehispánicos, el universo se pensaba formado en tres niveles: el cielo, la tierra y el inframundo, de los cuales el centro (la tierra) representaba el espacio principal porque remitía al territorio material, en donde se desarrollaba la vida del hombre y la convergencia con sus dioses.

El maíz era el eje central de la economía, y en torno al crecimiento y desarrollo de esta planta giraban también el tiempo ritual (calendario festivo), la participación social y la organización jerárquica de la sociedad, determinada principalmente por el papel que desempeñaban los individuos en el desarrollo de las festividades religiosas.

Durante el largo período de dominación colonial, los cambios en las condiciones eco-

nómicas y sociopolíticas trajeron consigo profundas transformaciones en lo que se refiere al uso, significación y explotación de la tierra. Las técnicas agrícolas del mundo occidental introducen nuevos cultivos y modos de labrar; sin embargo, planificado o no por las autoridades coloniales, la posibilidad de conservar la base agrícola y, en particular, el cultivo del maíz como parte de la economía de subsistencia de los pobladores originarios, permitió ciertas compatibilidades entre las creencias religiosas y el calendario festivo de los iberos y mesoamericanos: los rituales relacionados con la siembra, crecimiento y cosecha fueron adaptados a la religión cristiana.

Tal condición permitió un interesante paralelismo entre los antiguos dioses prehispánicos y los del panteón cristiano. Así, muchas virtudes atribuidas a las deidades mesoamericanas se extendieron hacia los santos católicos, otorgándoles la facultad de controlar los fenómenos naturales (la lluvia, el fuego, el aire). En este contexto, la interacción, usufructo y significación de la tierra (sobre todo comunal), continuaba acorde con los usos y costumbres tradicionales.

A fines del período colonial, nuevamente se vio afectada la organización social y económica. Las políticas positivistas, impulsadas con fundamento en el aún incipiente capitalismo del siglo XIX, respondieron a un proyecto de homogenización que aterrizaba en el denominado “progreso”.

En tan compleja sociedad actual, la estructura y manejo del espacio hacen necesario plantear diferencias entre la cultura popular y la de élite, entre lo popular campesino y lo urbano ajeno al trabajo agrícola. Bajo la lógica anterior, la tierra se presenta doblemente significada: por un lado, con fines de usufructo para el desarrollo capitalista –para el cual la tierra es un elemento para la producción económica–, por el otro, con el valor y significado del territorio cultural mediado por el trabajo agrícola y alrededor del cual continúa organizándose la vida cotidiana y ritual.

Hoy en día la concepción mística sobre el tiempo y el espacio continúa en la conciencia

de los campesinos a través de las fiestas patronales y las prácticas rituales derivadas de ellas, centradas principalmente en el culto a los cerros, a la tierra y al cultivo de algunas plantas como el maíz, que se mantiene como una parte importante de la actividad socioeconómica.

La organización territorial y la industrialización como mecanismo de cambio cultural

Para Semo (1985), México es un país capitalista porque predominan, dentro de su formación socioeconómica, las relaciones de producción capitalista que han ido desplazando y subyugando a los modos de producción anteriores; además porque está ligado, de otras múltiples maneras, a dicho sistema, del que ya forma parte.

La modernidad, modelo de la occidentalización, es el objetivo central del capitalismo que se encuentra “estrechamente asociado con un modelo de desarrollo que privilegia los intereses del capital frente al trabajo, la industria respecto de la agricultura, las ciudades respecto del campo, el mercado de bienes de consumo duradero frente a los de consumo inmediato y popular” (Loeza, 1988: 125). Así, el poder económico y las políticas públicas de desarrollo se centran, principalmente, en las grandes ciudades y en particular, en las denominadas clases medias –“símbolo y portadoras de la ‘occidentalización’”– (Loeza:120), poniendo a su alcance programas de bienestar social, salud y educación.

Actualmente, la industrialización continúa siendo un proceso asociado con la idea de modernidad, desarrollo y progreso; exigencias de un mundo globalizado y neoliberal en el que “el desarrollo ya no es la serie de etapas a través de las cuales una sociedad sale del subdesarrollo; y la modernidad ya no sucede a la tradición, todo se mezcla; el espacio y el tiempo se comprimen” (Touraine, 1999: 9).

El desarrollo, hoy, debe entenderse como el cambio centrado en la modernidad, que se impone como un modelo integrador en un contexto social heterogéneo (Nay, 2001). La modernidad es el reflejo de la industrialización, sinónimo de

estabilización y de bienestar social. Las transformaciones, que cada región procesa de distinta manera, son el resultado de su reestructuración para incorporarse a los requerimientos de las políticas de industrialización. La transición entre la organización territorial y la industrialización depende de la capacidad de la sociedad tradicional para incorporarse a la economía capitalista.

El encuentro entre dos o más formas culturales diferentes provoca procesos de adaptación y re-significación de sus estructuras culturales, del mismo modo que la interacción de dos o más formas de economía da como resultado formaciones socioeconómicas sincréticas y heterogéneas. Es decir, no todas las economías se fusionan de la misma manera, por su propia lógica de configuración.

Una economía pasible a sincretizarse tiene la capacidad de cubrir las necesidades de subsistencia biológica, social y cultural. En la historia de los pueblos de tradición cultural observamos múltiples ejemplos de esto, basta remitirnos a la importancia de la agricultura como elemento de reproducción biológica y cultural, en la cual los grupos indígenas y campesinos encontraron el escenario de su expresión ritual y su cosmovisión, a pesar de la aparente “imposición” de formas culturales y de organización social del período colonial.

Las autoridades españolas de entonces pensaban que con la evangelización habían logrado incorporar a los indios a su sistema cultural y económico. Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que la capacidad de adaptación a través de un proceso sincrético da como resultado una economía *sui generis* en una cultura particular que no es ni española ni prehispánica. Lo lamentable del caso es la situación de vulnerabilidad en que se ubicó a estos grupos sociales por su inminente “diferencia”.

Particularmente en Chiconautla-Tizayuca, la transición de una economía sustancialmente agrícola (centrada en el usufructo del espacio y del territorio) hacia una economía capitalista industrial (centrada en la obtención de mano de obra y la explotación de los recursos naturales) adquirió tintes diametralmente opuestos a lo experimentado en la economía basada en la agricultura.

Al parecer, confrontar dos formas económicas diferentes dificulta el proceso sincrético. En la sociedad industrial, el espacio donde interactúan los individuos carece de significado y es ajeno a su vida cultural, las relaciones sociales se limitan a la producción de capital y el trabajo se centra en el desarrollo para la modernización. En la sociedad tradicional, en cambio, el espacio es parte fundamental de la vida y cultura de los pueblos porque, como se dijo, en él interactúa el hombre con la naturaleza y, a través del trabajo colectivo, se mueven las fuerzas que equilibran el cosmos.

La sociedad industrial es parte de un sistema mundial masificante y expansivo a través de los medios de comunicación y la tecnología; la sociedad tradicional, en cambio, se limita a la aprehensión del espacio local donde cohabita a través de redes de interacción sin pretender dominar a “los otros”.

Aplicando esta lógica a una economía local, no parece arbitraria la elección de la región Chiconautla-Tizayuca para la instalación del mencionado corredor industrial, si consideramos que es un lugar muy cercano al Distrito Federal con una noble geografía que lo convierte en un espacio propicio para la instalación de complejos industriales y habitacionales por su geografía llana y las excelentes vías de comunicación hacia el golfo y el pacífico.

El proceso de industrialización en la región Chiconautla-Tizayuca

En los años 70 se inicia un proyecto estatal de creación de un “corredor industrial” en el área comprendida entre Ecatepec (estado de México) y Pachuca (estado de Hidalgo). En esa época, se comienza el proyecto con la introducción de la procesadora de lácteos “Boreal” en Tizayuca (hoy perteneciente a la marca “LaLa”) y la instalación de la empresa “Sosa Texcoco” en Ecatepec, impactando de inmediato a los productores del campo de quienes obtienen los terrenos para la construcción de sus fábricas. Así, a lo largo de 30 años, los espacios agrícolas se fueron convirtiendo paulatinamente en espacios fabriles.

Las consecuencias de este hecho no tardaron en aparecer: la contaminación de suelos y ríos que afecta los cultivos de riego fue mermando la producción, provocando un desgaste de la tierra por los sedimentos de las aguas negras y/o la concentración de sales, volviéndola estéril (Redendiz, 1989: 152). En estas condiciones, el trabajo agrícola ya no resultaba productivo, los jóvenes perdieron el interés por el campo al no representar una actividad rentable, resultando más útil la venta de sus parcelas a constructoras habitacionales e industriales. Entonces, comenzaron a emplearse en las fábricas como obreros o a migrar hacia otros lugares.

En este panorama, donde la agricultura fue perdiendo importancia y el trabajo fabril ganando terreno, la cultura se encuentra seriamente afectada si recordamos que, como se mencionó al principio, la vida biológica, económica y tradicional de las localidades que conforman la región está íntimamente relacionada con el ciclo de siembra y cosecha del maíz y otras plantas.

“Nuestra cultura ya no gobierna nuestra organización social, la cual, a su vez, ya no gobierna la actividad técnica y económica. Cultura y economía, mundo instrumental y mundo simbólico se separan (...) Por un lado, el universo objetivado de los signos de la globalización y, por el otro, conjuntos de valores y expresiones culturales, de lugares de la memoria que ya no constituyen sociedades en la medida en que quedan privados de su actividad instrumental, en lo sucesivo, globalizada” (Touraine, 1999: 9-10).

El centro de atención en el desarrollo industrial de la zona es el usufructo y explotación de la tierra para la creación de complejos industriales, en donde los individuos solamente tienen cabida como “mano de obra”.

Industrialización y cultura Cambios y adaptaciones

Si como señala López-Austin (1997) es posible considerar un reacomodo de las estructuras religiosas que fueron víctimas de una

forzosa adaptación, éste tendría que verse reflejado en el trabajo agrícola y en las estructuras culturales, como respuesta a las nuevas condiciones del entorno natural que demandan cambios o adaptaciones en la reinterpretación del espacio cultural y en la búsqueda de mecanismos de identidad, acordes a la nueva actividad económica.

Se hace entonces imperante el cambio para continuar sobreviviendo culturalmente. De este modo, la tendencia de los individuos es la búsqueda de paralelismos derivados de un proceso sincrético que hagan posible la reinterpretación de símbolos, signos, significantes y significados, capaces de provocar un cambio en los acontecimientos centrales de la expresión ritual, conservando, al mismo tiempo, el sentido original de la misma.

En esta región, el trabajo agrícola prácticamente desapareció, pero no las festividades relacionadas con la agricultura. Durante este proceso, los grupos sociales quedaron vulnerables, oscilando entre adoptar una forma desarrollista bajo los signos de la globalización o conservar sus usos y costumbres, adaptándolos a las nuevas condiciones económicas y sociales.

La primera opción va en contra de sus creencias y estructuras constitutivas, lo que produciría la despersonalización del grupo y, con ello, la pérdida de su identidad tradicional, provocando situaciones de tensión, que generalmente culmina con enfrentamientos de diversa índole y con la consecuente desintegración del grupo como tal. En la segunda opción, las comunidades se enfrentan al proceso globalizador, utilizando la persistencia de sus tradiciones como única defensa, continuando con sus prácticas culturales, su religiosidad, su ritualidad y modos de interpretar el mundo. Solo de esa manera es posible confrontar los embates homogenizadores y enfrentar las condiciones económicas, políticas y sociales que se les impone.

Las fiestas continúan significando uno de los medios más eficaces de representación y cohesión social así como la forma principal de aprehensión del territorio. Frente a las nuevas relaciones económicas, lo que ha cambia-

do en la fiesta es su simbolismo y, con ello, la significación del espacio y del lugar. El ciclo festivo no desapareció, más bien se adaptó a nuevas deidades “urbanas” relacionadas con la actividad industrial, frente a las cuales la gente encontró paralelismos con las suyas propias.

Apropiación del espacio y lugar (territorio cultural) durante el ciclo de fiestas

Tanto la organización social como el sentimiento de pertenencia, el sistema de reciprocidad, el manejo y significación del espacio y la ‘exaltación de presencia’ fueron los aspectos más representativos de las manifestaciones festivas, cuya importancia radicaba en su contenido cultural.

De acuerdo con Díaz (1992), la organización social se caracteriza por tener una historia, una lengua, un espacio propio y una organización específica. Dentro de la región comprendida en nuestro estudio, cada miembro de la comunidad reconoce sus propias actividades y lugar que ocupa en la sociedad durante el desarrollo de las fiestas.

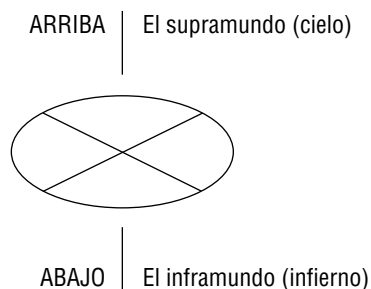
Por su parte, el sentimiento de pertenencia se da mediante un proceso de identificación-diferenciación, antagonismo necesario que fortalece la identidad del grupo, al ser capaz de reconocer aquellos elementos que no lo constituyen de aquellos que sí lo hacen, además de conformarlo como grupo específico y particular.

La identificación del espacio implica: el *espacio físico* (delimitado por algún elemento del paisaje), el *convencional* (donde no son necesarios elementos de delimitación como mojonearas o caminos, porque simplemente la gente acepta un límite imaginario que responde a una situación cultural), el *espacio cultural* (dotado de algún significado especial o connotación ritual por la propia comunidad), dando lugar a la “geografía cultural”. En este sentido, las procesiones con las imágenes de los santos son los marcadores territoriales que ratifican la extensión de los pueblos.

Por eso la fiesta patronal –la exaltación de presencia– constituye un importante acontecimiento; en ella la identidad de los pueblos se reafirma. El sonido y el color se convierten en protagonistas de la fiesta a través de la música y los juegos pirotécnicos, de las flores que adornan a los santos y a las portadas de las iglesias, sembrando el espacio de sentido.

Cada uno de estos elementos se expresa a través de los rituales de la fiesta: la procesión por el atrio o alrededor del pueblo generalmente es encabezada por la imagen más representativa de la región, las calles se preparan con adornos solicitando el paso de la imagen y, de este modo, la ratificación de la pertenencia al grupo. Por medio de sonidos (bandas de música), de luces (fuegos pirotécnicos) y de diversas otras actividades como las mojigangas en Tecamac y las alegorías en Ozumbilla, cada comunidad construye su propia presencia. A través de toda esta algarabía, las comunidades marcan diferencia entre ellas, estableciendo así su existencia particular. Mediante las luces y los sonidos “*existimos y nos hacemos presentes por nuestras fiestas*” (Esteban Sánchez. Fiesta de Santo Tomás. Chiconautla).

El espacio para los habitantes de la región de nuestro estudio se percibe en forma multidimensional: horizontal (cuatro puntos cardinales además del centro), vertical (arriba y abajo, supramundo e inframundo) y centro.



Las procesiones representan la manifestación ritual más significativa en la apropiación del espacio durante la fiesta, ya lo dijimos. En ellas, alrededor de las imágenes del “Santo patrón o principal”, se ratifican los espacios y se delimita la extensión territorial de cada pueblo.

El santo funciona como marcador toponímico (Galinier, 1990:69), además de que es llevado a través de calles y terrenos de labranza, enfatizando así la bendición de la tierra y de su cosecha, el espacio por donde pasa el santo es sahumado, es decir “purificado”, hecho que convierte al mismo en un espacio sagrado. El camino que recorre la procesión en cada pueblo mantiene una constante, recorre los cuatro puntos cardinales.

Las mayordomías (o representantes del festejo) representan otra forma de percibir y apropiarse del espacio. La manera que tienen algunos pueblos para elegir a sus mayordomos es muy sugerente. Estos cargos son asignados “porque así les va tocando”. La elección del mayordomo depende del lugar que ocupan las casas dentro de cada manzana o cuadra; es sucesiva de acuerdo a la numeración oficial, se va rotando de tal forma que el cargo tocará a todos en algún momento, delimitando así la extensión del pueblo a través de los barrios o colonias que participan y ratificando, al mismo tiempo, la pertenencia o no de las personas a la comunidad. Como la responsabilidad recae en los varones, y dentro del sistema patriarcal ellos representan a sus familias, se da por hecho que la familia entera colabora para llevar adelante el encargo; de esta manera el espacio queda aceptado por todos los miembros de la comunidad mientras ya ha sido ratificado por su santo patrón.

En resumen, las formas principales de apropiación territorial por los habitantes de la región Chiconautla- Tizayuca son: la procesión en el atrio o alrededor del pueblo, los juegos pirotécnicos, la banda de música, las portadas y la decoración la iglesia y el adorno floral de las andas de los santos y del interior de la iglesia.

Las fiestas en el nuevo escenario con inserción del trabajo fabril

Hasta aquí hicimos un breve recorrido por la forma de entender el origen y comportamiento de las fiestas patronales; vimos la estrecha relación que estas fiestas tienen con la actividad

económica agrícola y el espacio geográfico. Sin embargo, el área norte de la Ciudad de México (Chiconautla-Tizayuca) se encuentra bajo un proceso de industrialización acelerado que impacta en la posesión y usufructo de las tierras de labranza, canalizadas ahora hacia la creación de unidades habitacionales o al asentamiento de empresas de diversa índole. Esto supone un cambio drástico en el escenario físico de los pueblos y en la actividad económica. Los espacios agrícolas se vendieron y con ello se convirtieron paulatinamente, a lo largo de 20 años, en espacios habitacionales o para construcción de fábricas, afectando así el paisaje y contaminando suelos y ríos.

Dentro de este panorama, en el que la agricultura pierde importancia y el trabajo fabril gana terreno, la cultura también se encuentra seriamente afectada, si consideramos que la vida, la economía y las tradiciones de las personas que habitan esta región se encuentran íntimamente relacionadas con el ciclo de siembra y cosecha del maíz y de otras plantas.

En la realidad industrial actual, las fiestas patronales en la región Chiconautla-Tizayuca continúan siendo uno de los medios más eficaces de representación y cohesión social, así como la forma principal de aprehensión del territorio, sin embargo, frente a las nuevas relaciones económicas y sociales, encontramos diversas adaptaciones.

Por un lado, los santos tradicionales ya no controlan las fuerzas de la naturaleza, se han reducido a su utilidad como marcadores toponímicos de la antigua geografía. Esta es la causa por la que los dioses agrícolas están siendo sustituidos por deidades más eficientes y acordes con la nueva economía de subsistencia; en este sentido, el cambio de actividad económica es proporcional con el cambio de dioses (santos) y con la reorganización del calendario festivo.

También el contenido de las fiestas se transformó, se centran ahora en la búsqueda de empleo, de amor (una pareja afectiva), o de protección ante los peligros de la ciudad. Las jóvenes deidades tienen un carácter más urbano: San Judas Tadeo, la Santa Muerte, San Antonio y la Virgen de Guadalupe.

Las procesiones se continúan haciendo con las antiguas imágenes, pero solo recorriendo la vieja traza de los pueblos. Las colonias incorporadas recientemente, desinteresadas en formar parte de los usos y costumbres del lugar, no cooperan con la fiesta, por lo que son marginadas del esquema cultural de las comunidades tradicionales. Las portadas, la cantidad de cohetes empleados en la fiesta y la música son significativamente más austeras, ya no se hace necesaria la exaltación de presencia y, por tanto, invertir en esto resulta obsoleto.

Con el cambio de la actividad económica y de la organización social, la idea de fiesta se modifica tomando como base las nuevas deidades y la derrama económica que representan las actividades paganas, principal atracción de los nuevos habitantes. La fiesta, en este sentido, se reduce al baile popular, a la feria, a los juegos mecánicos y a los espectáculos de charreadas (corridos de toros).

A pesar de ello, los grupos tradicionales encuentran una constante en este proceso de transformación cultural y económica: las creencias en seres sobrenaturales que interactúan con los humanos en el espacio horizontal. Se puede pensar que mientras esta parte de las creencias religiosas no desaparezca se puede esperar una continuidad cultural en forma de adaptación al contexto de las comunidades en cuestión.

De cualquier modo no conviene perder de vista que estos grupos quedan vulnerables a las decisiones de quienes ejercen el poder económico. Una decisión equivocada en el proyecto homogeneizador que impacte en sus creencias religiosas las orillarían a la pobreza extrema y la marginación, elementos que además pueden llevar a su desaparición como comunidad, y con esto se les condenaría a vivir en situación de subdesarrollo dentro de la modernidad.

Por último, aunque es común suponer que las formas rituales se pierden en el proceso de transformación de las condiciones que tradicionalmente permiten la construcción de identidad, en el caso de la región Chiconautla-Tizayuca los grupos sociales siguen demostrando su capacidad para producir cultura. El uso del territorio (espacio y lugar) reconfigurado sigue

siendo dinámico por las prácticas rituales que todavía se realizan. El espacio donde interactúa la gente y todo lo ahí contenido es resignificado desde los nuevos componentes culturales. A pesar del cambio de escenarios, se observa una adaptación en la organización del espacio y de la dinámica económica. El territorio se sigue apprehendiendo, las formas rituales son las que cambian alejándose cada vez más de las agrícolas y retomando, poco a poco, formas que podríamos llamar más urbanas.

Bibliografía

- Albores, Beatriz (1997). "Los quizcales y el árbol cósmico de Oloteppec", en: *Graniceiros. Cosmovisión y meteorología indígenas en Mesoamérica*. México: Colegio Mexiquense-UNAM.
- Augé, Marc (2002). *El sentido de los otros*, México: Paidós.
- Barabás, Alicia M. (2004). "Introducción: una mirada etnográfica sobre los territorios simbólicos indígenas", en: *Diálogos con el territorio. Procesiones, santuarios y peregrinaciones*, vol. 4, México: INAH.
- Broda, Johanna (2007). "Ritos en los cerros de la Cuenca", en: Broda; Iwaniszewski; Montero (coord.). *La montaña en el paisaje sagrado*, México: INAH.
- Díaz Gómez, Floriberto (1992). "La comunalidad más allá de la democracia", en: Revista *Ojarasca*, n° 13, octubre, México.
- Espinoza Pineda, Gabriel (1996). *El embrujo del Lago*, México: UNAM IIA-IIS.
- Galinier, Jacques (1990). *La mitad del mundo. Cuerpo y cosmos en los rituales otomíes*, México: UNAM-CENCA INI.
- Giménez, Gilberto (2000). "Identidades étnicas: estado de la cuestión", en: Reina, Leticia (coord.). *Los retos de la etnicidad en los estados-nación del siglo XXI*, México: CIESAS/INI/Porrúa.
- (1997). "Materiales para una teoría de las identidades sociales", Introducción, en: *Frontera Norte*, vol. 9, n° 18, pp. 9-28, México.
- González Alcantud, José Antonio (1990). "Territorio y religión popular en Andalucía Oriental", en: *La religiosidad popular*. Antropología e Historia, Tomo 18, Madrid: An-thropos.
- Hassig, Ross (1983). *Comercio, tributo y transportes. La economía política del Valle de México en el siglo XVI*, México: Alianza.
- Loaeza, Soledad (1988). "Clases medias y autoritarismo, 1940-1960", en: *Clases medias y política en México. La querrela escolar, 1959-1963*, México: El Colegio de México.
- López-Austin, Alfredo (1997). "Cuando Cristo andaba de milagros: la innovación del mito colonial, ofrenda y comunicación en la tradición religiosa mesoamericana", en: Noguez, Xavier; López-Austin (comp.). *De hombres y dioses*, México: Colegio de Michoacán-Mexiquense.
- Nay, Olivier (2001). "Construcciones simbólicas del territorio y las estrategias de poder local", en: *Las regiones ante la globalización*, México: COLMEX.
- Portal Ariosa, Mariana (1997). *Ciudadanos desde el pueblo. Identidad urbana y religiosidad popular en San Andrés Totaltepec, Tlalpan*, México: UAMI-Culturas Populares.
- Radcliffe-Brown, A. R. (2007). "Sobre la estructura social", en: Bohanan y Glazer (comp.). *Lecturas de antropología*, Mac Graw Hill, 2ª edición.
- Resendiz, Héctor (1989). *El impacto ambiental en Tula*, México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Semo, Enrique (1985). *Historia mexicana. Economía y lucha de clases*, México: Era.
- Touraine, Alan (1999). *¿Podremos vivir juntos? El destino del hombre en la aldea global*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Sulca Báez, Edgar (1992). "Notas para una aproximación a la teoría de la identidad", en: Mecanograma UPN-07 A, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- Van Young, Eric (1989). "Haciendo historia regional: consideraciones metodológicas y teóricas", en: *Región e historia en México (1700-1850)*, México: Pedro Pérez Herrero.

Valenzuela Arce, José Manuel (1994). "Las identidades culturales son cambiantes y expresan la construcción colectiva del sentido de la vida", en: *Apuntes*, n° 3, México: Coordinación Nacional de PACAEP.

Velasco Toro, José (1997). *Santuario y región. Imágenes del Cristo negro de Otatitlán*, en: Velasco Toro, J. (coord.), México: Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.

Desarrollo turístico sustentable autogestivo de comunidades originarias en el municipio de Aquila, Michoacán¹

Andrea Sabina Alvarado-Brumm et al.² (México)

Resumen

Los modelos de desarrollo turístico convencionales, en la mayoría de las playas de México, evidencian no solo un proceso de despojo-marginación-explotación al que se ven sometidas las comunidades originarias, sino también de deterioro, muchas veces irreversible, del medio natural. Aquí se presenta un proyecto de investigación orientado a generar, con las comunidades indígenas que habitan la costa del municipio de Aquila, Michoacán, parámetros de planeación y diseño de servicios turísticos que incluyan las dimensiones social, ambiental y económica, indivisibles todas ellas del desarrollo sustentable. Los resultados obtenidos hasta el momento, aplicando una perspectiva constructivista, confirman la necesidad de cambiar los patrones convencionales de producción y consumo de actividades turísticas y de aplicar un enfoque incluyente y democrático en la planeación actual de la oferta turística de la región, donde se reflejen las per-

cepciones compartidas y las aspiraciones legítimas de los habitantes originarios.

Introducción

En aras de promover y defender el desarrollo turístico sustentable y autogestivo, partimos del uso de herramientas participativas para desarrollar los cuatro aspectos³ en que Adolfo Sánchez Vázquez (2006) compone su “*filosofía de la praxis*”, y con esto construir junto a la comunidad los lineamientos que ayudarán a enfrentar los diversos intereses ajenos que recaen sobre su territorio.

En este ensayo sostenemos la tesis de que los habitantes de la localidad Paso de Noria aspiran a desarrollar en la región que habitan un turismo de bajo impacto, planeado, diseñado y manejado por ellos mismos y en concordancia con su cosmovisión. Esta tesis está fundamentada en testimonios de comunarios de Pómaro,

1 Este trabajo es parte de un proyecto que se desarrolla en el espacio académico denominado *Urbanismo Transdisciplinario* de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con apoyo de los posgrados de Urbanismo y Arquitectura, y del Instituto de Ingeniería. Son coautores de este documento Enrique Díaz-Mora, Carolina Ingrid Betancourt-Quiroga, Moisés Benjamín Cruz-Aguilar y Beatriz Eugenia Soto-Enciso.

2 Licenciada en Diseño de Interiores y Ambientación de la Universidad de Guadalajara. Estudiante de Posgrado en Arquitectura en la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Miembro del grupo de docencia-investigación Urbanismo Transdisciplinario de la UNAM. aabrumm@yahoo.com.mx

3 1) Crítica de lo existente, crítica al sistema capitalista desde ciertos valores universales que el sistema niega a la sociedad; 2) proyecto de emancipación, utopía; 3) conocimiento profundo de la realidad: para transformar la realidad hay que conocerla; 4) voluntad de transformar esa realidad.

quienes, en otras localidades, han desarrollado ya diversos servicios turísticos.

En la primera parte, se hace una breve contextualización de la situación de la región y sus habitantes, su historia, su cultura y su territorio. La segunda parte, sección medular del documento, aborda la problemática que perciben estas comunidades tanto por la amenaza de desvalorización de su cultura como por el despojo de sus derechos legítimos –colectivamente construidos y compartidos– de conservar y aprovechar los recursos naturales de su territorio. Intentamos interpretar la *representación social* de la comunidad de Pómaro y sus *estructuras de significación* sobre el territorio, los recursos y su aprovechamiento (en este caso el aprovechamiento de las playas para la oferta de servicios turísticos), basándonos en los testimonios del documental “*Kuali an ajxik patu Xalipan / Bienvenidos a nuestras playas*”⁴ y en conversaciones sostenidas con integrantes de la comunidad de Pómaro.

Entendemos la amenaza como un proceso de despojo–marginación–explotación ejercido mediante distintos medios por el Estado, siempre en beneficio de los intereses del capital. Concluimos el ensayo afirmando los derechos de las comunidades indígenas⁵ a decidir sobre su territorio, sus recursos, formas de vida y acciones en pro de su sostenibilidad presente y futura; hacemos evidente la incompatibilidad y sesgo de los programas con un desarrollo socialmente justo, económicamente equitativo y ambientalmente sostenible; asimismo, deman-

damos el apoyo real de las autoridades competentes para que dichos proyectos se orienten a la autogestión y el beneficio colectivo.

Antecedentes de la comunidad de Pómaro

La comunidad⁶ de Pómaro, conformada por indígenas –en su mayoría nahuas–, se ubica dentro del territorio hoy perteneciente al municipio de Aquila del estado de Michoacán. Es la primera comunidad indígena que habitó la región; desde el año 1533 cuenta con un título de propiedad comunal de la tierra, otorgado por la corona española, inscrito actualmente en el registro agrario.

“La gente de Maruata venimos de una comunidad indígena náhuatl muy antigua llamada Pómaro; como comunidad tenemos noción de existir hace más de 500 años, pues es de esas fechas nuestro título Virreynal, donde la Colonia Española nos reconocía como dueños de todas estas tierras; ese título data del año de 1533, mismo que en aquel tiempo nos fue otorgado por Hernán Cortés Caballero” (UNICAM-Pómaro, 2008).

Su territorio, en un principio, era mucho más extenso, sin embargo, desde tiempos lejanos, la comunidad de Pómaro cedió derechos de propiedad a otras comunidades indígenas; hoy el municipio de Aquila está conformado por cuatro comunidades indígenas: San Miguel Aquila, Santa María de Ostula, Coire y Pómaro.

4 Documental “*Kuali an ajxik patu Xalipan / Bienvenidos a nuestras playas*” (2008), producto del taller “*Video indígena documental*” impartido por la Universidad Indígena Campesina (UNICAM) de Pómaro a niños y jóvenes de la localidad de Maruata, comunidad indígena de Pómaro, Michoacán, dirigido por Emma de Aquino Reyes y Amadeo Sebastián Alvarado Brumm, una coproducción de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y Autogestión Económica y Social A.C. (AESAC).

5 En México, con la reforma constitucional del 2001, se reconocen los siguientes derechos: reconocimiento como pueblos indígenas a la auto-adscripción, a la aplicación de sus propios sistemas normativos, a la preservación de su identidad cultural, a la tierra, a la consulta y la participación, a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado y al desarrollo. No obstante, se identifican derechos insuficientemente contemplados como son el reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, el reconocimiento pleno del derecho de libre determinación y autonomía, el derecho a la re-municipalización para avanzar en la reconstitución de los pueblos indígenas y el derecho a adquirir y administrar sus propios medios de comunicación, entre otros (CDI, 2010).

6 De acuerdo al Artículo 2º constitucional: *son comunidades integrantes de un pueblo indígena aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres*. Hay entonces un elemento poblacional perteneciente a un pueblo indígena, un territorio sobre el que se asienta, un determinado modo de organización o estructuración social en el que se identifican autoridades y un orden normativo de carácter consuetudinario (CDI, 2010).



Fuente: Instituto Tecnológico de Morelia, 2010.

“...según decían nuestros abuelos, pero luego llegó la gente del Coire y Pómaro les dio tierra pero a cambio de mujeres (...) yo escuché de los abuelos que decían que antes eso acostumbraban y que decían: “dales tierra, pero a cambio de mujeres bonitas...” (UNICAM-Pómaro, 2008).

Las cuatro comunidades del municipio de Aquila componen una superficie territorial de más de 165.000 hectáreas. Pómaro, Coire y Santa María de Ostula poseen un territorio que abarca parte de la sierra y la costa. Las tres comunidades con costa suman 130 kilómetros de litoral. San Miguel Aquila, donde se ubica la cabecera municipal, carece de territorio con salida al mar.



Ubicación del municipio de Aquila en el estado de Michoacán.
Fuente: Wikimedia Commons

El municipio de Aquila es el más grande del estado de Michoacán, con una extensión de 231.169 km² que representa el 3,92% de su superficie total; tiene una población de 20.898 habitantes según el Censo de Población y Vivienda INEGI,⁷ 2005 y es muy rico y diverso. Su relieve variado lo constituye la Sierra Madre del Sur, donde se localizan las sierras de Maquili, Cachán y Parota, que bajan hasta el nivel del mar en las playas de Morelos. Su hidrografía se conforma por los ríos Ostula, El Águila, El Cachán, El Cuilalá y El Huahua, donde abunda una gran diversidad de flora y fauna.

La superficie forestal de maderables es ocupada por pino y encino; la no maderable, por arbustos diversos y especies de selva baja. Además de tener yacimientos de oro, plata, cobre, mármol, azufre, yeso y cal, se obtiene grandes cantidades de hierro.

La economía y el mercado de estos pueblos se basan en los sectores primarios como la agricultura, la pesca, la ganadería, aunque también en diversos otros servicios como los turísticos. Desde los años sesenta bajaron comuneros a poblar permanentemente algunas localidades en la zona costera del territorio nahua.

7 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

“...del año 58, cuando yo vine a esta tierra (Maruata) a vivir porque me gustó para trabajar, pero después llegaron más hermanos (...) porque también aquí les gustó para trabajar y poder tener un sustento económico para sus familias, por eso (...) nosotros estamos aquí. Diariamente trabajamos en el mar para subsistir día a día sacando el pescado” (Leobardo Chávez, fundador de la comunidad de Maruata, UNICAM-Pómaro, 2008).

La comunidad tiene una forma de organización sociopolítica basada en la asamblea comunal, órgano máximo de autoridad en relación con todas las decisiones comunales. Esto quiere decir que la toma de decisiones se da de forma colectiva y democrática, en presencia de todos los comuneros se reflexiona, se exponen los diversos temas que atañen a la comunidad y se proponen las soluciones de forma consensuada. Los asuntos agrarios son administrados por un Comisariado de Bienes Comunales y un Consejo de Vigilancia, cuyos miembros son elegidos en asamblea. Una asamblea de todos los residentes mayores de edad de la comunidad, presidida por un Jefe de Tenencia, elige a las autoridades civiles (Marín, 2007).

La construcción de representaciones sociales

A raíz de la construcción de grandes obras de infraestructura de los años 80, como la carretera costera Lázaro Cárdenas-Tecomán, existe un creciente flujo de turistas nacionales e internacionales en la región. Los habitantes de estas localidades han encontrado en la oferta de servicios turísticos una actividad productiva que cada vez representa mayores ingresos para sus familias.⁸

Con este proceso, las comunidades comenzaron a tener un mayor contacto con comunidades mestizas y “occidentalizadas”. Desde

entonces, y cada vez más, se vive un proceso de enfrentamiento de visiones y de intereses entre culturas contrapuestas.

Este choque de intereses y culturas ha generado la construcción de la representación colectiva de la comunidad sobre la amenaza que enfrentan, la que podemos describir como las prácticas políticas promovidas por los estados en cobijo de la iniciativa privada, que contrapone una cultura hegemónica a las culturas locales (Díaz-Mora, 2009: 47).

Partimos del enfoque constructivista que plantea que para transformar cualquier fenómeno hay que comprenderlo, para lo cual es necesario conocer la construcción social donde se genera. “No podemos estudiar un fenómeno social, en tanto objeto, de forma aislada de las interacciones sociales, o permanecerá en una completa opacidad” (Ferreiro, 1999: 21).

Las representaciones sociales son construcciones colectivas sobre un hecho que depende de diversos factores como el contexto social e ideológico, el lugar que ocupa el grupo en las relaciones sociales de una sociedad dada, la historia del grupo y los intereses en juego (Giménez, 2007).

Por esto utilizamos la *teoría de las representaciones sociales* que comparte el enfoque constructivista. Esta teoría estudia el origen de la transformación del conocimiento visto como proceso socialmente construido para entender la estructura de significación, causa y efecto de las culturas. Esa representación compartida la reconstruimos mediante la interpretación de los testimonios de los habitantes de la comunidad de Pómaro.

“Antes nosotros no sabíamos nada, estábamos alejados del Jefe (gobierno), él nos echaba mentiras, nos decía que él era dueño de las playas y el agua del mar, y que nosotros los indígenas solo éramos dueños de las tierras, pero eso es mentira, en el registro agrario y en el título Virreynal dicen que somos los dueños del mar y hasta 10 millas hacia adentro” (UNICAM-Pómaro, 2008).

8 A pesar de la dinámica de exclusión y marginación que el Estado ha impuesto a todo estilo de producción diferente al capitalista, las poblaciones rurales no desaparecen. La evolución en su dinámica social, económica y ecológica no solo las ha ayudado a no desaparecer, sino incluso ha llevado a muchas de ellas a construir estrategias productivas que les proporcionan mecanismos de inserción al mercado con mejores términos de intercambio (Rosas, 2009: 2).

Este testimonio muestra la desconfianza de las comunidades hacia las autoridades, la visión de que las prácticas políticas que éstas promueven atentan contra sus derechos y aspiraciones legítimas.

El territorio muchas veces es entendido –no ingenuamente⁹– como una extensión de tierra, concepción que, sin embargo, es insuficiente porque deja fuera los elementos naturales, culturales y las relaciones de poder de las que también se compone. En el contexto de esta investigación se entiende que los *procesos de transformación del territorio*¹⁰ son los que generan ese enfrentamiento entre culturas.

Esta conceptualización de territorio también coincide con la concepción de Fagner Dantas (2003) sobre los procesos de transformación del territorio como construcciones sociales y prácticas políticas que en el orden político actual funcionan como instrumento para objetivar/imponer la cultura hegemónica de la modernidad en contraposición de las culturas locales.

Turismo y tenencia de la tierra

La tenencia comunal de la tierra es un aspecto fundamental para lograr un desarrollo turístico autogestivo en manos de los habitantes (“*¿La comunidad nos hace fuertes!*”, UNICAM-Pómaro, 2008). Ante distintos intentos del Estado por dismantelar la figura de la propiedad común en la región, las *estructuras de significación* de los habitantes comprenden a la tierra no solo como un bien que se va a explotar o intercambiar, existe un arraigo heredado y construido colectivamente durante varias generaciones, una identidad que los guía en sus formas de habitar y hacer producir la tierra, y que los mantiene unidos en la lucha por su defensa.

“Aquí es tierra comunal, de temuxtle, quiere decir de todos, yo al agarrar este pedazo a nadie le turve que pedir, pues mi padre es beneficiario, comunero auténtico y está en el Registro Agrario Nacional de México” (UNICAM-Pómaro, 2008).

Para exponer la visión de los habitantes y su larga historia de lucha por la defensa de su cultura y sus recursos estudiamos las representaciones sociales de la comunidad de Pómaro, que “funcionan como un sistema de interpretación de la realidad que riges las relaciones de los individuos con su entorno físico y social, lo que determinará sus comportamientos o prácticas. Es una guía para la acción” (Abric, 2004).

También constituyen “una forma de conocimiento socialmente elaborado y compartido, que tiene una intencionalidad práctica y contribuye a la construcción de una realidad común a un conjunto social” (Jodelet *ápu*d Díaz-Mora, 2009: 58).

“Yo quiero que mis hijos que vienen cuiden la tierra, que no negocien con los extranjeros, los de arriba (empresas)” (UNICAM-Pómaro, 2008).

La comunidad es plenamente consciente de que la posesión y dominio de las tierras les garantiza la subsistencia y las formas de autosuficiencia, seguridad que perderían en el caso de que su territorio fuera re-apropiado por la iniciativa privada.

“Nosotros no tenemos que ir a otros lados porque aquí tenemos donde trabajar y sacar pescado, aquí tenemos nuestro tesoro. (...) aquí el agua todavía es buena, es muy limpia y no está revuelta con contaminantes, desperdicios (...). Una vez que lleguen los hoteles, el agua se va a ensuciar (...) se pondría todo aceitoso el mar, y eso no sirve” (Eulogio, pescador de la comunidad de Maruata, UNICAM-Pómaro, 2008).

9 La educación en los planes de estudio estatales es cada vez más descontextualizada e insuficiente; la información es permanentemente ocultada, desvirtuada o manipulada con fines destinados a apoyar el proyecto político, económico y social que el orden hegemónico busca imponer.

10 Retomamos la conceptualización de Giménez Montiel sobre territorio como proceso en el que intervienen tres ingredientes: la apropiación y/o reapropiación del espacio físico; la definición y/o re-definición de límites y fronteras; y la conformación y/o re-conformación de las relaciones de poder que operan a partir de los espacios apropiados y/o re-apropiados. (Giménez *ápu*d Díaz-Mora, 2009: 97).

Los pueblos nahuas de la costa-sierra de Michoacán han vivido la amenaza por parte de agentes disfrazados del capital, para que “*lortifiquen y aseguren su propiedad privada*” PROCECOM¹¹, lo que evidencia en las políticas públicas el intento de imponer la cultura de la modernidad a las formas de vida de los pueblos originarios, buscando convertir la propiedad común no enajenable en propiedad privada con posibilidad legal de venderse.

Una y otra vez esa interacción entre la cultura capitalista y la cultura originaria de los habitantes de Pómaro refuerza la percepción de que la primera amenaza los derechos de la segunda a mantener su cultura, sus costumbres y su modo de vida, representación que comparten con otras comunidades indígenas del país.

En un análisis de la situación política-económica actual, Adolfo Gilly y Rihna Roux (2008) aseveran que la expansión de la relación de capital se sostiene en dos procesos concomitantes y entrelazados: *explotación* (apropiación del producto excedente bajo la forma de plusvalor) y *despojo* (apropiación violenta o encubierta bajo formas legales, de bienes naturales y de bienes de propiedad comunal o pública).

Nosotros agregamos además otro proceso: la *marginación*, entendida como la exclusión de la sociedad de la toma de decisiones y de los beneficios del proyecto denominado modernidad, desarrollo o progreso.

La forma de producir bienes y servicios en el sistema capitalista se basa en la reproducción de las relaciones de dominación existentes y tiene como requisito borrar los registros de la memoria colectiva, romper resistencias e impo-

ner sobre tierra arrasada el nuevo mando del capital. El proceso de despojo-marginación-explotación es fundamental para mantener la subordinación de las mayorías trabajadoras y el conocimiento a la forma de dominación existente (Gilly y Roux, 2008).

Ese plan de nación, basado en el despojo y la explotación, se ejemplifica claramente en los cambios al Artículo 27 constitucional de 1992 (DOF 1992), que modificó el régimen de tenencia de la tierra en México, facilitando así la transformación de tierras de propiedad social (ejidos y tierras comunales) en propiedad privada, sentando con ello las bases para re-incorporar la tierra al circuito del dinero (Díaz-Mora, 2009: 44).

Compartimos el pensamiento constructivista acerca de que “todo hecho es una construcción social” que se edifica en un contexto cultural dado, donde interactúan –frecuentemente se enfrentan– variables específicas. En este marco, las representaciones sociales pueden definirse como “conjunto de informaciones, creencias, opiniones y actitudes a propósito de un objeto determinado” (Abric *ápu*d Díaz-Mora, 2009: 58). Este objeto en nuestra investigación es el proceso de despojo-marginación-explotación al que se ven sometidos los pueblos originarios.

Las comunidades comparten la visión de lo que es suyo, el territorio que han habitado por más de quinientos años, el conocimiento y aprovechamiento del mismo, y las formas de vivirlo:

“Probablemente habitamos estas tierras muchos años antes de que nos otorgaran ese título, pero

11 PROCEDE Y PROCECOM: Programas para la Certificación de Derechos Ejidales y Comunales, respectivamente, en comunidades indígenas y campesinas. En el 70% de los casos la Procuraduría Agraria no actuó conforme a la ley al ofrecer estos programas a las comunidades o ejidos, pues tuvo una actitud intimidante, amenazante, agresiva y prepotente, incluso mentirosa y condicionante; en el 60% de los casos amenazaron con quitar programas de apoyo, créditos y trámites agrarios; en el 44%, no hubo quórum legal para la Asamblea Decisoria para entrar al PROCEDE o PROCECOM, y en el 54% no se contó con la votación legal para aceptar dichos programas, violando completamente la ley agraria vigente. Aunque numerosas comunidades y ejidos han presentado su inconformidad por la aplicación de estos programas, en el 72% de los casos dicha inconformidad no se ha solucionado. Por otro lado, en el 53% de los casos el PROCEDE y el PROCECOM causaron división en el ejido o comunidad. El 80% expresa que no ha logrado certeza jurídica sobre sus tierras aun después de la existencia de estos programas, con lo que se demuestra que el principal argumento del gobierno para implementarlos desde hace diez años no es real y que es parte de una política neoliberal que responde más a intereses de las empresas transnacionales que a los intereses de los indígenas y campesinos mexicanos (Encuentro Nacional Contra PROCEDE Y PROCECOM, 2003).

desconocemos cuánto tiempo fue. Conservamos nuestras tradiciones y nuestra cultura con: nuestra lengua, nuestras celebraciones religiosas interpretadas a nuestra manera, conservamos también nuestra medicina tradicional, los conocimientos que nos heredaron los de antes, y también tenemos todavía nuestro sistema de representación política y social” (UNICAM-Pómaro, 2008).

Asimismo, las comunidades han construido la necesidad compartida –cada vez más inminente– de defender su territorio ante los intereses ajenos a ellos que amenazan con el despojo. La referencia es al nuevo orden mundial que se sostiene en las relaciones de poder manipuladas por el monopolio de los modos de producción que responde a la ideología y valores de la cultura hegemónica occidental, basada en la lógica cortoplacista de la obtención y concentración de ganancia. Esta cultura ha impuesto su comprensión de una forma de desarrollo como única.

El plan mundial para la expansión del capital y la reproducción de las relaciones de subordinación que dirige la burguesía en la actualidad se basa en la estrategia de *re-apropiación de espacios de reserva estratégica* –aquellos donde existe agua, conocimiento, saberes, plantas medicinales, flora y fauna, minerales y otros– para mantener y reforzar la relación de dependencia de la sociedad a las industrias transnacionales.

Esto es “...el capital trata de controlar la biodiversidad... de apropiarse de hecho del agua... de donde pueda, porque el agua es un recurso altamente estratégico, de seguridad nacional [...] La manera en que el capital financiero transnacional ejerce su dominio sobre los países es a través de la definición de las políticas públicas” (Moreno, 2010), que se dan bajo formas legales –como dijimos antes– mediante el despojo, violento o encubierto, de los bienes y recursos comunes o públicos. Un ejemplo de ello es el “potzol”, bebida típica de las etnias que habitan en Chiapas, que hoy es una patente alemana; asimismo, una gran cantidad de flora

que tiene usos para la industria farmacéutica está siendo hoy patentada por las transnacionales (Ídem).

Esto implica la imposición de la cultura de la modernidad sobre “otras” formas de vida, lo que ha generado serios problemas de convivencia y desgaste del tejido social y está en un creciente proceso de anulación del ejercicio de derechos humanos universales para las mayorías. Sin embargo, este proceso también contribuye a la construcción de representaciones sociales de las comunidades indígenas y otros grupos organizados de la sociedad civil.

Precisamente, los procesos de transformación del territorio que vivimos hoy son resultado de las relaciones de poder en el orden social imperante regidas por lo económico-político. Este orden mundial neoliberal “abre una nueva perspectiva para la intervención urbana –proceso de transformación del territorio–: la necesidad de asociaciones entre la iniciativa privada y el poder público, lo que lleva a la inserción de una lógica empresarial en la gestión del planteamiento urbano” (Dantas, 2003: 91), donde la cultura impositiva se inscribe en un territorio despojado a las culturas originarias y re-apropiado por la iniciativa privada en alianza con el Estado, orden social hegemónico de privatización, exclusión y explotación.

Sostenemos que las decisiones tomadas por los gobiernos no se realizan de forma ingenua. Las políticas públicas obedecen a ese proyecto mundial que abarca la producción de bienes y toda clase de servicios privatizados,¹² despojando a las mayorías del acceso a una vida digna y soberana.

Según su propio discurso de legitimación, es papel del Estado coadyuvar a las comunidades indígenas en el desarrollo sustentable de sus territorios por y para su beneficio, en el entendido de que esto contribuiría al beneficio y bienestar colectivos. Sin embargo, la visión de desarrollo del Estado-nación y de la iniciativa

12 En 1994 se firma el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) que “es un acuerdo multilateral que apuesta por la liberalización (reducción/eliminación de regulaciones con el fin de fomentar el comercio) del sector servicios: sanidad, enseñanza, protección social, energía, servicios con repercusiones en el medio ambiente y en los recursos naturales, mercantilizando por tanto servicios públicos esenciales (Juventud Comunista de Andalucía, 2009).

privada resulta en programas de desarrollo para la región, prospectivos a 25 años, como el *Plan Regional para el Desarrollo Turístico Integral de la Costa de Michoacán* del que se margina a los habitantes de la región no solo de la información oportuna sino –y más importante aún– de la toma de decisiones.

El programa realizado desde la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal Michoacán 2002–2008 “*El reto del desarrollo turístico de la costa de Michoacán*” no incluye los criterios necesarios para que se desarrolle un diálogo constructor de alternativas, pues no han promovido encuentro ni diálogo entre quienes deciden y quienes se verán afectados con tales decisiones. Por otro lado, niega la práctica de los valores de la comunidad cuando se plantea un escenario atractivo para los inversionistas; cuando se propone “*adiestrar y capacitar al personal de servicios de la zona...*” pone de relieve el proceso de despojo-marginación-explotación mediante el cual los habitantes del lugar pasarían de ser dueños de las tierras y los recursos a participar en el proyecto como servidumbre.

Este plan de “desarrollo” despojaría a los habitantes de su capacidad de autosuficiencia y autonomía, para insertarlos en la dinámica de mercado, obligándolos a vender su fuerza de trabajo en una relación siempre desfavorable y por salarios insuficientes. Aunque asegura “*protección al ambiente y la cultura del lugar (...) garantizando beneficios tangibles para los habitantes de la zona*”, sin embargo, al no haber existido diálogo con los habitantes de las comunidades originarias sobre sus formas de vida y saberes, o una consulta sobre los beneficios esperados, se trata simplemente de un discurso. De aquí entonces podemos preguntarnos: ¿beneficios tangibles comprendidos por quién?, ¿para quién serán los beneficios realmente?

Para responder a la pregunta, la tesis del pensamiento radical constructivista nos explica que “a priori no existe ‘realidad objetiva’ [...] toda realidad es representada, apropiada por el individuo o el grupo y reconstruida en su sistema cognitivo, integrada en su sistema de valores, que depende de su historia y del contexto social e ideológico que le circunda. Y esa

realidad apropiada y reestructurada constituye para el individuo o el grupo la realidad misma” (Abric *ápu*d Díaz-Mora, 2009: 58).

Si la realidad no es única, incorpora en sí como parte constitutiva las características derivadas del proceso en que los sujetos –con base en un conjunto de significaciones compartidas– construyen su asimilación de la misma, entonces es un hecho que el desarrollo turístico de la costa de Michoacán subyace en la cultura de quien lo promueve.

Conclusiones

En los testimonios de los habitantes de la comunidad percibimos un alto grado de reflexión. La comunidad es consciente de este orden mundial y su amenaza tanto para la sociedad como para el medio natural; está organizada y tiene la voluntad de construir alternativas democráticas e incluyentes acordes a su cosmovisión para el desarrollo turístico de la región.

“Nosotros los que estamos viviendo aquí decimos que el gobierno no nos quite las tierras, nosotros cuidamos las tierras porque llevamos a nuestras familias hacia el futuro, pues aunque nosotros muramos, ellos, los venideros, seguirán viviendo, nosotros morimos y ellos permanecen” (UNICAM-Pómaro, 2008).

La comunidad lleva veinte años en el proceso de construcción de oferta de servicios turísticos además de otras actividades productivas y comparte la forma de hacerlo pensada y construida desde su cosmovisión, con criterios de conservación, solidaridad, participación e inclusión.

“Cuando venían los turistas, Martina y yo les dábamos de comer, nosotros fuimos de las primeras enramaderas en atender a la gente, por eso aquí estamos siempre...” (UNICAM-Pómaro, 2008).

“Yo vine aquí en el 85, antes vivía allá arriba, en Lomas Blancas. Antes no había gente aquí, estaba solo, la playa era virgen, después se hicieron más enramadas y fue creciendo el pueblo, (...) nosotros pedimos arriba con el gobierno a SEDESOL y con el gobierno estatal (...) así nosotros podemos atender

mejor al turismo, para darle de comer al turista, y también para construir más cabañas para tener más lugares donde recibirlos y que duerman más cómodos los turistas, más a gusto, mejor; entonces empezó a llegar más y más turismo, y ahora ya llega más gente aquí a Maruata” (UNICAM-Pómaro, 2008).

Tienen una identidad que les da fuerza y conciencia de sus fortalezas y debilidades. Desde hace unos años se benefician económicamente de la actividad turística, con lo que han logrado elevar sus condiciones de vida sin perturbar la estructura natural de los ecosistemas donde habitan.

“En la temporada de diciembre es cuando más turistas vienen y eso es mejor porque nosotros les vendemos los alimentos y sale más dinero” (UNICAM-Pómaro, 2008).

Hoy la comunidad trabaja en la formulación de programas alternativos para el desarrollo de éste y otros sectores, estableciendo el camino que ha de seguir este proceso de desarrollo en su territorio.

La comunidad está abierta a trabajar con los distintos niveles de gobierno y organizaciones de la sociedad civil –que luchan por reorientar y distribuir los recursos y beneficios de forma más equitativa entre las comunidades de más bajos recursos–, siempre y cuando se les apoye en el desarrollo de actividades productivas como la pesca, la artesanía, la agricultura, la ganadería y el turismo, entre otros.

“...queremos que se cuiden estas playas y que se conserve a las tortugas marinas, y que el gobierno nos ayude a proteger porque estas especies son de todos; nosotros queremos que entre todos juntos nos encarguemos de cuidarlas para que duren” (UNICAM-Pómaro, 2008).

La costa nahua de Michoacán es de las pocas esquinas con un gran valor natural y cultural que quedan en México y que se encuentran en un estado bien conservado, por lo que existe hoy la oportunidad de trabajar participativamente, con la voluntad de los gobiernos, en la construcción de lineamientos de la oferta de

servicios turísticos y otras actividades que den respuesta a las demandas de la colectividad y no a las demandas de un grupo elitista de empresarios.

“Maruata es ya famoso a nivel internacional porque es un lugar bueno para bañarse, buen bañadero y todo” (UNICAM-Pómaro, 2008).

“Les gusta cómo vivimos nosotros, les gusta esta tierra, este mar; les gusta mucho este lugar” (UNICAM-Pómaro, 2008).

Con la modernización de la carretera se abre la posibilidad de incrementar verdaderamente la situación de vida de los habitantes, por lo que consideramos que es momento oportuno para que el Estado ponga en práctica su función –que lo legitima– de velar por las necesidades de la gente a quienes representa y contribuir al mejoramiento de los niveles de vida de las comunidades indígenas.

Una acción honesta del Estado, junto a esfuerzo y colaboración a los programas de desarrollo de esta región produciría ese cambio necesario y podría apoyar la defensa de las necesidades y aspiraciones de los habitantes, así como los criterios de protección y manejo sustentable de los recursos naturales en dicho territorio.

La lógica de crecimiento económico por encima del desarrollo es hoy definitivamente obsoleta y contraria a la búsqueda de una sociedad más equitativa, incluyente y sostenible para generaciones futuras. Por eso, la sociedad civil hoy se organiza para plantear alternativas social, económica y ambientalmente viables.

Es necesario que los planteamientos de desarrollo que se propongan en la región estén fundados en criterios como equidad social, diversidad cultural y medio ambiente o entrarán en conflicto con las comunidades originarias y otros grupos organizados de la sociedad civil que reclaman su derecho a la participación en la toma de decisiones que afectan a las mayorías.

Esta transformación tiene que estar orientada a una acción conjunta y participativa a lo largo de la planeación de los proyectos, sumando a los aspectos económicos, técnicos y ambientales la visión de los habitantes locales, en aras

de soluciones de beneficio para la colectividad y las generaciones futuras.

La anterior afirmación sustenta nuestra convicción sobre la necesidad de trabajar participativa y democráticamente con todos los actores sociales: Estado, organizaciones ciudadanas, intelectuales científicos y técnicos en la construcción de alternativas de desarrollo de beneficio común, que respeten la cultura –derechos y aspiraciones compartidas– de los habitantes de la región, y a través de procesos participativos de interacción, diversidad y diálogo se llegue a construir soluciones consensuadas.

Bibliografía

- Abric, Jean-Claude (dir.) (1994) 2001. *Prácticas sociales y representaciones*, México: Coyoacán. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en: www.cdi.gob.mx (mayo de 2010).
- Dantas, Fanger (2003). *De la intervención práctica a la práctica política: el urbanismo en el mundo urbano*, Concepción: Universidad del Bío Bío, pp. 85-92.
- Díaz-Mora, Enrique (coord.) (2010). *Efectos sociales, económicos y ambientales de obras de infraestructura: oposición al proyecto hidroeléctrico La Parota. Urbanismo Transdisciplinario*, México: UNAM.
- Díaz-Mora, Enrique (2009) 2010. *15 Años de urbanismo contracultural*, Cuernavaca. México.
- Documental “*Kuali an ajxik patu Xalipan / Bienvenidos a nuestras playas*” (2008). Universidad Indígena Campesina UNICAM, Pómaro, Michoacán. Dir. Emma de Aquino Reyes y Amadeo Alvarado Brumm, coproducción de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y Autogestión Económica y Social A.C. (AESAC).
- Diario Oficial de la Federación (1992). Artículo 27 constitucional, México.
- Declaración pública sobre el “Encuentro Nacional contra PROCEDE y PROCECOM”. Comunidad San Felipe Ecatepec, Chiapas, 5 y 6 de febrero de 2003.
- Ferreiro, Emilia (2005). *La vigencia de Jean Piaget*, México: Siglo XXI.
- Gilly, Adolfo; Roux, Rihna (2008). *Capitales, tecnologías y mundos de la vida. El despojo de los cuatro elementos*, México.
- Giménez Montiel, Gilberto (2007). *Estudios sobre la cultura y las identidades sociales*, México: CONACULTA-ITESO.
- Rosas, Mara; Barkin, David (2009). *Construyendo respuestas sustentables para la gestión regional y para superar la marginación*, México: UAM.
- Sánchez Vázquez, Adolfo (2006). “El marxismo como filosofía de la praxis”, tercera conferencia de la cátedra extraordinaria Maestros del exilio español. Facultad de Filosofía y Letras, México: UNAM.
- (1980) 2003. *Filosofía de la praxis*, México: Siglo XXI.
- Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal 2002-2008. *El reto del desarrollo turístico de la costa de Michoacán*, Michoacán, México.

VI

Identidad, residencialidad y apropiación de la ciudad



"Sin título"

Pamela Zambrano

La residencialidad en los barrios céntricos de la Ciudad de México¹

Anavel Monterrubio² (México)

Resumen

En este documento se presentan los principales resultados del análisis sobre la relación entre los factores subjetivos y objetivos en la construcción de la residencialidad en los barrios céntricos de la Ciudad de México, mediante una estrategia interpretativa que considera las percepciones de los habitantes respecto de su realidad social en torno de la relación con el mundo y los otros, y la relación con el medio ambiente construido; las manifestaciones de la identidad barrial; y los resultados de la instrumentación de la política habitacional en cuanto a la permanencia de las familias en estos espacios urbanos.

El hábitat popular en los barrios céntricos

El hábitat popular urbano en las áreas centrales, por sus particularidades, implica un territorio y

una sociedad con un modo específico de vida urbana diferenciada de otras por las condiciones que enmarcan el proceso de habitar –como apropiación del espacio– y el entorno urbano en el cual se desarrollan.

El territorio de estudio

La investigación refiere barrios céntricos y no colonias populares en la medida en que los barrios ubicados en la zona de estudio actualmente son sectores de la ciudad que conservan una cierta estructura espacial heredada de la época de la colonia, y cuya población no solo comparte un territorio y un equipamiento común sino también un patrimonio heredado de objetos físicos y modos de convivencia intangibles –en algunos casos difícilmente asimilables por los nuevos pobladores–, de tal manera que mantienen tradiciones y formas de vida que les dan una identidad especial.

El espacio urbano de análisis corresponde a los barrios céntricos tradicionales ubicados en

1 La información proporcionada por la autora se basa en el proyecto de investigación individual Hábitat Popular, Renovación Urbana y Movimientos Sociales en barrios céntricos de la Ciudad de México, 1985-2006, producto de la cooperación entre la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco (UAM-A), el Laboratorio de Sociología Urbana (La-Sur), de la Escuela Politécnica Federal de Lausanne, Suiza y el Centro Nacional de Competencia en Investigación Norte-Sur (NCCR-NS): Asociaciones de Investigación para la Mitigación de Síndromes del Cambio Global, cofinanciado por la Fundación Nacional Suiza para la Ciencia (SNSF) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude).

2 Doctora en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Especialista en producción del hábitat en el ámbito urbano; autogestión; política habitacional; renovación urbana; movimientos sociales; planeación urbana; planeación participativa; planeación estratégica; recuperación de centros históricos en América Latina; metodología para la investigación en ciencias sociales. monterrubioanavel@yahoo.com.mx

el casco antiguo de la Ciudad de México y en el perímetro de la primera expansión territorial entre 1858 y 1910, en el área que los urbanistas de los años sesenta denominaron la Herradura de Tugurios.³ Administrativamente, los barrios que integran la zona de estudio se ubican en las delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, dentro del área denominada Ciudad Central (Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza).

Características urbanas del hábitat popular en barrios céntricos de la Ciudad de México

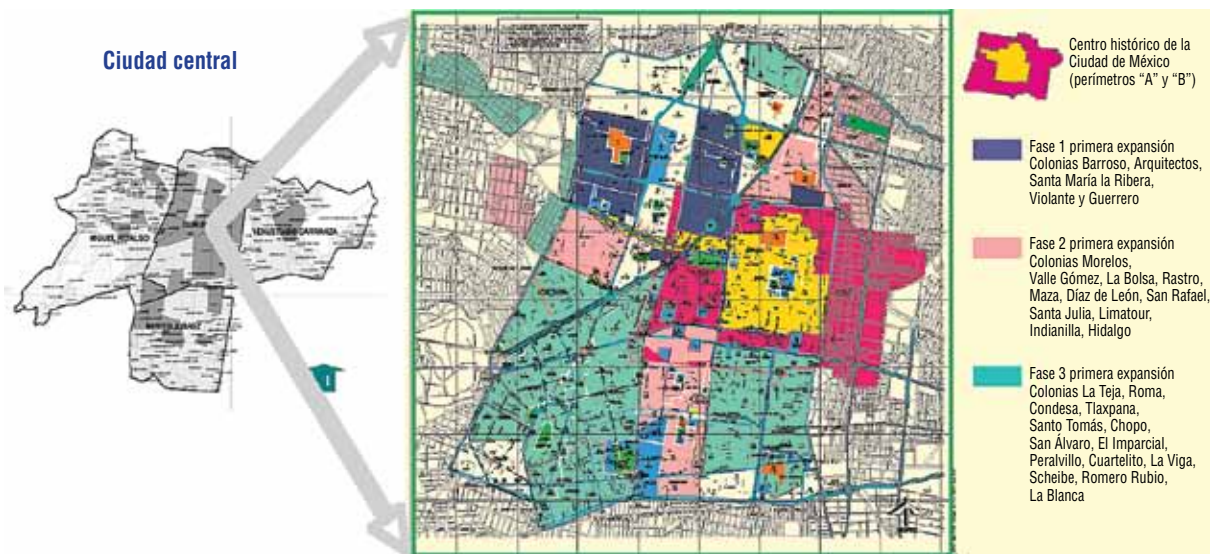
En el contexto del proceso de globalización económica, en este espacio urbano heterogéneo funcional y morfológicamente, se presentan tres tensiones estructurales propias de las áreas centrales en América Latina a partir de las cuales se despliegan una serie de reflexiones sobre su manejo y gestión (Carrión, 2000): a) la tensión entre centro urbano y centro histórico; b) la tensión entre lo global y lo local; y

c) la tensión entre riqueza histórico-cultural y pobreza económico-social; cuya interrelación, enlazada a los intereses y necesidades de los actores que intervienen en estos procesos, orientan el camino que tomarán las políticas públicas de renovación urbana para regenerar o revitalizar estas zonas y, por *ende*, del futuro del hábitat popular.

La tensión entre centro urbano y centro histórico

En el proceso urbano de regreso a la ciudad construida, las funciones de centralidad urbana y de centralidad histórica se encuentran en intersección, de modo que hay una disputa de las funciones entre los lugares donde históricamente se concentraban y los nuevos espacios donde empiezan a desarrollarse; la conformación de centralidades urbanas distintas a la del centro histórico lleva a la disyuntiva entre “convertirse en reducto de la memoria (del pasado) o asumir su condición de eje del porvenir urbano (del futuro)” (Carrión, 2004: 37).

Espacio territorial de estudio: cinco casos para el análisis



3 “Herradura” a causa de la configuración que tuvieron sobre el plano de la ciudad los barrios de la primera expansión de la ciudad hacia el norte, el este y el sureste y que alojaron a las nuevas clases populares urbanas entre 1858 y 1910 (INV, 1970); y de “tugurios”, a propósito de un estudio sobre la situación del hábitat de vivienda popular en renta en la Ciudad de México, que en los años cincuenta realizó el Instituto Nacional de Vivienda.

La tensión entre lo global y lo local

La contradicción entre lo global y lo local se manifiesta, por un lado, en que las nuevas tecnologías han hecho perder sentido a las ventajas de la centralidad (Céspedes, 1998), por lo que la economía de la ciudad no necesita con la misma intensidad de la concentración. Sin embargo, en términos culturales, el centro es un espacio de integración social y cultural que opera como mecanismo de fortalecimiento del sentido de pertenencia a las culturas locales, razón por la cual se alzan algunas voces de los residentes que reclaman el derecho a la permanencia, a disfrutar de la centralidad, como complejidad de usos y como lugar de encuentros.

La tensión entre acumulación de valores y concentración de pobreza urbana

Esta contradicción es parte de la esencia misma de los centros históricos de América Latina (Carrión, 2002), se refiere al conflicto y tensión de convivencia y enfrentamiento permanente entre la acumulación de valores culturales (tangibles e intangibles) –símbolos de la identidad y la memoria acumulada de los pueblos– y la concentración de la pobreza y segregación social de muchos de sus habitantes que viven y trabajan en condiciones deplorables.

Algunas de las características del hábitat popular asociadas con este tema (Copevi, 1977; Céspedes, 1998; Ficen, 1999; Martínez, 2001) son:

Exclusión social, expresada mediante:

- La existencia de elevadas tasas de desempleo (en el año 2000, en promedio 44% de la población en edad de trabajar era económicamente no activa) y de subempleo: incremento de la economía de sobrevivencia e informal; mendicidad encubierta en “servicios” a la población usuaria, prostitución y algunas prácticas vinculadas directa o indirectamente con la delincuencia organizada (Ficen, 1999).

- Bajos niveles de escolaridad y de ingreso (64.1% de la población cuenta solo con el nivel básico de educación; 51% recibe entre cero y dos veces salarios mínimos⁴ diarios).
- Marginalidad y exclusión social asociada sobre todo al incremento de la inseguridad y abandono; estigmatización interna y reducción de la autoestima entre residentes; pérdida de reputación y mala imagen de este hábitat en relación con la ciudad.
- Déficit en los servicios públicos: 7% de las viviendas particulares habitadas no cuenta con servicio sanitario exclusivo; 8% dispone de agua de la red pública fuera de la vivienda pero dentro del predio; deficiente servicio de recolección de basura, falta de mantenimiento o rehabilitación de las redes de infraestructura; degradación de los espacios públicos (comercio en vía pública, congestionamiento del tráfico vial).
- Hacinamiento: 13.7% de su población habita en cuarto redondo; 4% del total de hogares comparten vivienda con otras familias (se observa de 2 hasta 9 hogares por vivienda).
- Edificios en alto y muy alto riesgo estructural, muchos de los cuales están catalogados como monumentos históricos o artísticos, habitados por numerosos hogares en condiciones de precariedad (grupos sociales más vulnerables como indígenas, niños en situación de calle, indigentes, adultos mayores, discapacitados, personas con adicciones, trabajadoras del sexo, entre otros) (PDDUC, 2008).

Segregación socio-espacial manifestada por la localización diferencial de la vivienda y calidades de vida distintas al interior de los barrios que integran este hábitat; deterioro urbano y habitacional; deficiencias en la planeación urbana; y pérdida de población y vivienda.

4 1 smd = 57.46 pesos en 2010.

Los aspectos objetivos, es decir, lo que “está fuera” del individuo (la situación y el contexto) sugieren la existencia de actores como el Estado (con sus instituciones y políticas públicas), la Iglesia, los medios de comunicación y el mercado, y los habitantes como quienes los reciben y soportan.

Los factores subjetivos (la interiorización de ese mundo objetivo) refieren el entorno percibido, e introducen a la dimensión de la vida cotidiana, de la sensibilidad y de la percepción –que se basa en criterios subjetivos y simbólicos de la ciudad y que se traducen, a su vez, en una escala de valores establecidos por los grupos de residentes– esquemas de razonamientos y valoraciones distintos acerca de vivir en los barrios céntricos deteriorados.

Metodología utilizada

En esta investigación se utilizaron métodos y técnicas cuantitativos y cualitativos.

Los procesos fundamentales de investigación fueron la revisión bibliográfica y documental para conformar el marco teórico interpretativo de la investigación (perspectivas teóricas y metodológicas de diferentes corrientes de la teoría sociológica moderna –sobre todo sociología urbana y sociología fenomenológica–; y sobre categorías analíticas referentes a la construcción del territorio, la movilización social; la construcción de la identidad y la vida cotidiana, entre otras; y documentos oficiales acerca de las políticas públicas y programas de gobierno relacionados con la recuperación de las áreas centrales en la Ciudad de México).

Como parte de la aplicación del método cualitativo para la recopilación de datos se llevaron a cabo entrevistas individuales, únicas y dirigidas, con actores involucrados, especialmente funcionarios públicos (3) y habitantes de los barrios céntricos (9).

Otra fuente relevante de información cualitativa fue el desarrollo del Partnership Actions for Mitigating Syndromes of Global Change (PAMS) *Capital social y planeación participativa como instrumentos para el mejoramiento de un barrio antiguo de la Ciudad de México: Tepito*.

Las herramientas metodológicas utilizadas en este proyecto fueron: investigación-acción participativa, planeación participativa, planeación estratégica, diseño participativo, revisión documental, entrevistas a profundidad, encuestas y revisión de fuentes primarias sobre datos cuantitativos del barrio.

En cuanto a la aplicación del método cuantitativo, se realizaron 300 cuestionarios mediante una encuesta a residentes de los barrios céntricos; se aplicaron 60 cuestionarios por cada barrio céntrico objeto de estudio (Centro, Doctores, Guerrero, Morelos y Santa María la Ribera) con tres objetivos básicos: reconocer percepciones y actitudes de los habitantes de estos espacios urbanos; identificar formas de apropiación del espacio urbano; y distinguir las diferentes manifestaciones de las dimensiones que integran la identidad social urbana (social, territorial, temporal, conductual, psicosocial, ideológica) como factor de permanencia.

Como parte del enfoque cuantitativo se llevó a cabo el procesamiento de información estadística referente a población, vivienda y hogares en los barrios céntricos, del XI y XII Censos Generales de Población y Vivienda y los Conteos de Población y Vivienda 1995 y 2005 del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI).

Asimismo, se realizó el procesamiento estadístico de datos sobre proyectos financiados por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal en los barrios céntricos en el periodo 2001-2006.

La estrategia interpretativa

A partir de la literatura revisada y de los resultados del trabajo de campo, la información sobre los barrios céntricos fue sistematizada y analizada en tres escalas: a) características generales urbanas del hábitat popular de los barrios de estudio, b) análisis cuantitativo sobre percepciones y actitudes, y operacionalización de la identidad social urbana, y de los resultados de la renovación urbana a través de la vivienda en cinco barrios céntricos; y c) problematización de las características cualitativas (culturales y urbanas) de uno de los barrios más relevantes (Tepito).

La estrategia interpretativa consistió en identificar, por un lado, las percepciones de los habitantes, respecto de su realidad social en torno de dos elementos: la relación con el mundo y los otros y la relación con el medio ambiente construido, a partir de tres formas de correlación: sensible, socio-cognitiva y costo-beneficio; y, las manifestaciones de la identidad social urbana o identidad barrial, analizadas mediante sus tres componentes básicos: sentido de pertenencia, atributos y memoria colectiva; y por otro, los resultados de la instrumentación de la política habitacional en cuanto a la permanencia de las familias en los barrios céntricos.

Respecto de esto último, esta selección dejó fuera el análisis del mercado como factor objetivo que define la residencialidad y se limitó a determinados barrios que tienen en común la existencia de un hábitat popular, lo que implicó dejar fuera al hábitat de barrios céntricos donde los procesos de revalorización y expulsión de la población también se están dando de manera importante (colonias Roma, Juárez o Condesa).

De la identificación de ambos determinismos (objetivos y subjetivos) se organizaron los resultados en dos sentidos: la identificación de categorías analíticas que articulan ambos factores y la ubicación de elementos que han permitido la permanencia y los que han originado la movilidad.

El significado de habitar en el espacio urbano

Para efectos de la investigación habitar es “apropiarse de un espacio”, como lo define Lefebvre (1975), lo que toma relevancia en tres sentidos:

- En la acción de habitar se fundamenta la realidad del hábitat urbano. En el plano del habitar es donde el hombre recibe, modifica y transmite su sistema de significaciones (percibidas y vividas) que se convierte en punto de referencia para la conciencia social, los valores de los habitantes y los otros tipos de hábitat (Lefebvre, 1975). De ahí la inferencia de que el hábitat popular urbano en las áreas centrales es un tipo específico de hábitat que

implica un territorio y una sociedad con un modo específico de vida urbana.

- Mediante el proceso de habitar se establece la articulación entre espacio y sociedad y la relación (conflictiva) entre vida cotidiana y el orden urbano impuesto por el aparato de Estado (instituciones, políticas públicas y normatividad urbana).
- El proceso de habitar está muy vinculado con el derecho a la ciudad, en la medida en que tal derecho refiere (en el espacio urbano penetrado por el capital, donde se efectúa la apropiación de los bienes producidos en la sociedad capitalista) la apropiación plena de todos los productos humanos.

El derecho a la ciudad se manifiesta como forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la obra (a la actividad participante) y el derecho a la apropiación (muy diferente del derecho a la propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad (Lefebvre, 1975: 165).

En el contexto del habitar y del derecho a la ciudad así entendidos se puede afirmar que la expulsión de los hogares de escasos recursos económicos de las áreas centrales a la periferia significa quebrantar ese derecho, pues implica la no posesión de la ciudad, la privación de los mejores resultados de su actividad, de la vida urbana, de la centralidad renovada, de los lugares de encuentros y cambios, de los ritmos de vida y empleos del tiempo que permiten el uso pleno y entero de esos momentos y lugares.

De tal manera que para hacer válido este derecho no basta atender las necesidades de alojamiento, sino es menester garantizar condiciones para el “habitar”, para lo cual es necesario hacer válidas las significaciones (percepciones, necesidades y aspiraciones) que los habitantes construyen en su cotidianidad (respecto de su hábitat y vivienda), en la producción y apropiación del espacio habitable.

Por lo anterior, los elementos constitutivos de las prácticas sociales en torno del proceso de habitar considerados en la construcción de la residencialidad son, en esta investigación,

las percepciones e identidad social urbana en la parte subjetiva, y las políticas de renovación urbana como factores objetivos.

Sobre los elementos subjetivos y objetivos

La hipótesis de partida para el análisis de los factores internos es que en la población que habita en los barrios céntricos existe una cultura –conjunto de hechos simbólicos presentes en una sociedad– (Giménez, 1987: 188) e identidad barrial construidas a partir de percepciones, apreciaciones y valoraciones en torno de este hábitat, y que generan un sentido de pertenencia, y representaciones alrededor de este hábitat que lo hacen especial (o único) para sus habitantes, a partir de lo cual, van construyendo determinadas estrategias que se manifiestan de diferentes formas en el territorio.

Los factores internos están relacionados a las percepciones y a la identidad barrial y el arraigo como factores de permanencia.

El examen de las percepciones como elementos subjetivos de la residencialidad se hizo en torno de la relación con el otro (relaciones intersubjetivas tanto espaciales como temporales), de la relación con el *medio ambiente construido* (relación socio-cognitiva; relación sensible; costo-beneficio) y a partir de las percepciones acerca de: el significado de la vivienda; hasta dónde llega su barrio, los límites territoriales del espacio que habita; los cambios en el barrio; las ventajas o desventajas de vivir en ese barrio; sobre seguridad pública; y la relación con los vecinos. A partir de estas variables se analiza la identidad barrial y el arraigo como factores de permanencia.

La identidad social, entendida como “la representación que tienen los agentes (individuos o grupos) de su posición en el espacio social y de sus relaciones con otros agentes (individuos o grupos) que ocupan la misma posición o posiciones diferenciadas en el mismo espacio” (Giménez, 1995: 42), está asociada a un entorno o entornos concretos y significativos, y definida como identidad social urbana o identidad barrial. El arraigo es “el modo en que se vincula el hombre con su espacio y tiempo vital, a su semejante próximo y a los principios o valores –a la cultura– vigentes en la comunidad en la que habita” (Orfali, 2003: 3).

Aunque ambos son factores de permanencia difieren en que el arraigo no siempre genera identidad (sobre todo el arraigo espacial, que no siempre implica un sentido de pertenencia) y en que la identidad social urbana invariablemente refiere sentido de pertenencia, identificación de atributos y memoria colectiva respecto de un territorio determinado.

El análisis sobre los *factores externos* consistió en la revisión de los instrumentos en los que se basaron los procesos de renovación urbana (como parte del ordenamiento territorial) para la recuperación de las áreas centrales de la Ciudad de México: a) las políticas públicas y programas de regeneración habitacional y de mejoramiento del hábitat deteriorado de los barrios céntricos; y b) los planes y programas de “rescate” para la transformación de las áreas centrales, especialmente el centro histórico, basados en una combinación de políticas de protección del patrimonio histórico y de renovación de los espacios deteriorados, con el objetivo de crear las condiciones para la instalación de nuevas actividades y servicios.

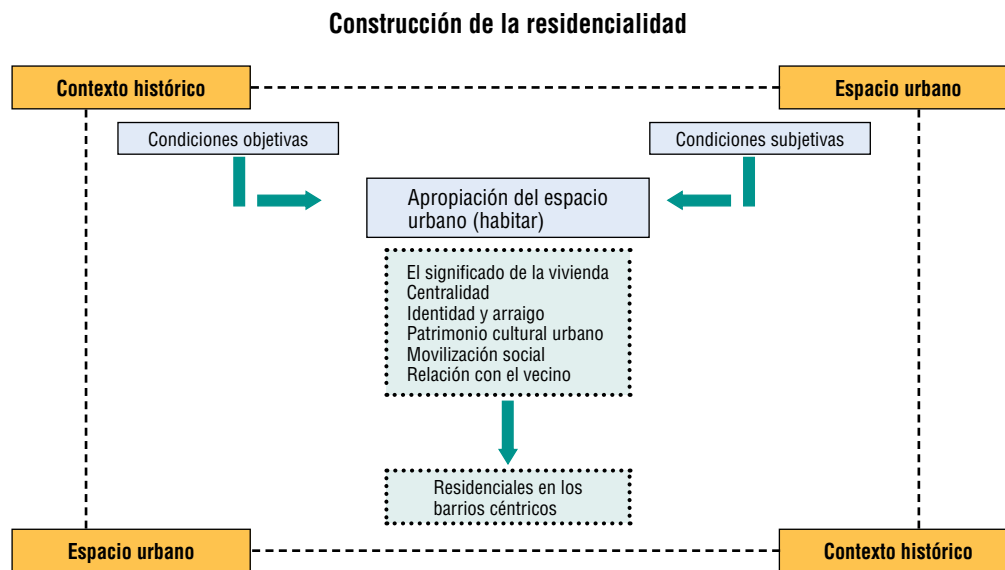
Estos puntos fueron examinados en distintos periodos históricos: i) la influencia funcionalista, la Carta de Atenas y la “crisis del centro histórico” (1930-1970); ii) la renovación urbana de 1970 a 1985, planificación normativa sin proyecto urbano; iii) los sismos de 1985 y la renovación de las áreas centrales; iv) el retorno a la ciudad central (2001-2006).

En cada etapa se destacó el resultado de la instrumentación de las políticas de renovación urbana y habitacional en la construcción de la residencialidad y, con ello, en la permanencia o movilidad de los habitantes en las unidades urbanas analizadas.

Elementos que articulan los factores en la construcción de la residencialidad

¿Cómo se articulan ambos factores? ¿Qué nos indican acerca de la movilidad o la permanencia?

Para responder estas preguntas se identificaron seis categorías que articulan tanto los factores objetivos como subjetivos en la construcción de la residencialidad:



El significado de la vivienda

A través del significado de la vivienda se establece una relación entre percepciones del habitante, espacio o medio ambiente construido y políticas públicas habitacionales.

- Las características físicas, localización y tenencia de la vivienda son, en parte, producto directo de las formas de intervención estatal en materia de acceso a vivienda social, no obstante, el significado para el habitante está en función de las tres formas de relación con el medio ambiente construido (relación sensible, socio-cognitiva y funcional), de manera que ambos factores condicionan la residencialidad y las formas de habitar en estos espacios urbanos.
- La vivienda tiene diferentes significados que matizan el concepto de vivienda adecuada definido por Naciones Unidas y seguido por las políticas públicas habitacionales, ya que cada persona percibe y define de manera distinta lo que para ella es una vivienda. Así, vivienda es: las cuatro paredes donde se habita –características físicas– (44%), todo (21%); ubicación (15%); tenencia (9%); nada (6%); relación con los vecinos (5%).
- Se observa que para el habitante es tan significativo lo que siente (relación sensi-

ble) respecto de su espacio habitacional, como lo que realmente le resulta funcional: 79% de los encuestados manifestaron que lo que más les gusta de su vivienda es la amplitud, que entra el sol, que es fresca o que es tranquila.

- Otra de las percepciones identificadas sobre el significado de la vivienda es la tenencia de la vivienda, la cual implica tres de las cuatro relaciones tipo: es una valoración socio-cognitiva en la medida en que representa una aspiración de las familias (una vivienda propia), y cuando ya se tiene se busca mejorarla paulatinamente, por lo tanto, refiere también una relación de cálculo por las implicaciones financieras para su acceso. Es una relación sensible en la medida en que no solo el estatuto jurídico da seguridad, sino el hecho mismo de la posesión (sin importar si es vivienda propia o en renta) por los riesgos existentes de desalojos forzosos.
- Las respuestas relacionadas con la tenencia de la vivienda reflejan no solo la importancia de su estatuto, sino las relaciones sociales (conflictivas) entre dos de los principales actores involucrados (los inquilinos y los dueños de la vivienda) en el acceso a este bien.
- Dentro del campo de la relación costo-beneficio como criterio de valoración sobre

la relación con el medio ambiente construido, resalta el factor de la localización como determinante de la permanencia de los habitantes. Las respuestas indican lo que ya han dicho varios especialistas, que en las áreas centrales de la ciudad existe una relación estrecha entre vivienda y empleo, y entre vivienda y condiciones funcionales de centralidad urbana.

- Las respuestas sobre lo que no le gusta de su vivienda refieren necesidades y aspiraciones o deseos no satisfechos. Indican además condiciones de habitabilidad que caracterizan estos espacios urbanos: viviendas pequeñas, deterioradas y en ruinas, sin luz natural, con servicios deficientes; espacios colectivos como cocina y baño; vivienda en renta sin acciones de mejoramiento; infraestructura obsoleta dentro de la vivienda; hacinamiento; problemas de estacionamiento, de basura, etcétera.

Centralidad

Las funciones de centralidad urbana (determinadas por las políticas de ordenación del territorio y de renovación urbana) condicionan las percepciones de los habitantes respecto de los atributos del medio ambiente construido y, con ello, sus prácticas sociales en torno del proceso de habitar:

- Así por ejemplo, los cambios en el barrio, en tanto que transformaciones del espacio habitable inmediato, implican un proceso de adaptación de su cotidianidad a las nuevas condiciones (horarios y tipo de transporte público, división del territorio, tipo de vivienda, relaciones vecinales, entre otros), lo que involucra también modificaciones en las estrategias que desarrollan en torno del proceso de habitar.
- La percepción de cambio está relacionada con momentos históricos específicos vinculados con modificaciones en la estructura y política urbana. Los factores que sobresalen son imagen urbana, renovación urbana e inseguridad pública.

- Las percepciones sobre ventajas de vivir en barrio remiten sobre todo a los elementos de centralidad urbana todavía existentes en los barrios céntricos, tales como la accesibilidad, el empleo, la prestación de servicios; pero también a la existencia de espacios simbólicos y culturales que los habitantes identifican o con los que se identifican, así como la consideración de que en estos barrios están “sus raíces”.
- Las desventajas se relacionan con las condiciones urbanas de deterioro de la vivienda, estigmatización de la zona y sus habitantes (exclusión social), inseguridad pública y tenencia de la vivienda.
- Por su parte, las condiciones de seguridad pública son una percepción importante en cuanto a las formas de apropiación del espacio urbano, puesto que condiciona horarios, vías de acceso y conductas de la población y, en algunos casos, constituyen razones importantes para la definición de estrategias de movilidad o de permanencia.

Identidad y arraigo

La identidad y el arraigo también son factores que articulan los procesos subjetivos y objetivos en el proceso de habitar puesto que refieren percepciones de los habitantes sobre un espacio socialmente construido que puede o no generar sentido de pertenencia, atributos y memoria colectiva en razón de lo cual también se van construyendo estrategias en torno a la permanencia o la movilidad residencial.

- La identidad social urbana en los barrios céntricos no es medible sino solo identificable, pues las personas y grupos se mueven indistintamente entre los diferentes elementos, dimensiones y categorías sociales urbanas que la integran.
- Asociado con la toponimia, la identificación de los límites del barrio y el significado sobre habitar en ese barrio puso en evidencia que el sentido de pertenencia en cada barrio se manifiesta de manera

distinta. Así, por ejemplo, en relación con el nombre del barrio, destaca una mayor identificación la colonia Guerrero, Santa María la Ribera y Morelos (sobre todo en Tepito), mientras que en la colonia Doctores y Centro se desdibuja.

- Respecto del sentido de pertenencia por apropiación del espacio urbano, los barrios Guerrero, Centro y Santa María la Ribera son los lugares donde se registra una mayor apropiación del espacio urbano por uso de equipamiento (hospital, mercado, escuela, espacios públicos).
- De los atributos del territorio y sociedad generadores de identidad se construyen dos de las categorías fundamentales que tienen que ver con los valores y la forma de vida de los habitantes de estos espacios urbanos, lo mismo que con las reivindicaciones en defensa de la permanencia y en contra de la exclusión: el carácter popular del hábitat y el arraigo.
- El arraigo es un factor de permanencia en cada barrio que está relacionado con factores externos o atributos relacionados con la centralidad urbana como ubicación, accesibilidad, empleo, existencia de servicios públicos y equipamiento; pero también con la identificación de atributos más subjetivos para el habitante como la confianza que el ambiente genera y la cercanía con la familia, entre otros.
- En el habitar como proceso social, la defensa del arraigo, que forma parte del derecho a la ciudad, implica tanto la defensa del acceso a la centralidad como el respeto a las formas de vida de los hogares que ahí residen. Así, la identificación de atributos sociales y territoriales es lo que define el arraigo y sus diferentes manifestaciones y son parte fundamental en la construcción de identidad.

Patrimonio cultural urbano

La existencia de un acervo importante de patrimonio histórico y cultural genera sentido de

pertenencia a la vez que conflicto por su apropiación y uso de suelo mediado por las políticas de renovación urbana.

- En estos espacios urbanos, la memoria colectiva constitutiva de identidad está relacionada con la existencia de un acervo importante de patrimonio histórico y cultural generador de identidad de los habitantes de los barrios, de la ciudad e incluso en el ámbito nacional.
- Especialmente el centro histórico es un espacio público, un “espacio de todos”, que le da el sentido de identidad colectiva en la medida en que su condición pública trasciende el tiempo (antiguo/moderno) y el espacio (centro/periferia) que produce una herencia generacional y espacial.
- El centro histórico como espacio público es el espacio de encuentro por excelencia, espacio simbólico que contiene un patrimonio que produce identidades múltiples, colectivas y simultáneas.
- También tienen importancia los espacios públicos (plazas y jardines) como elementos simbólicos representativos de los barrios céntricos generadores de sentido de pertenencia, y como identificación de la centralidad como atributo.

Mobilización social

La movilización social nos indica la relación entre identidad colectiva, memoria colectiva y condiciones del espacio habitable y políticas de renovación urbana.

- Otro elemento que refiere identidad colectiva y que configura no solo la residencialidad de los habitantes de estos barrios sino las estrategias desarrolladas para la generación de condiciones que impliquen la defensa de su permanencia en los espacios urbanos analizados, son los procesos socio-organizativos producto de la movilización social en estos espacios urbanos.
- A través de la movilización social se pone de manifiesto el sentido de pertenencia y la identificación de atributos sociales a

través de los cuales se va construyendo la memoria colectiva.

- Es a partir de las condiciones del hábitat y de los efectos (perversos) de las políticas de renovación que surgieron y siguen presentes diferentes grupos sociales y organizaciones no gubernamentales en defensa de la vivienda, el empleo y el arraigo.

Relación con el vecino

La relación con el vecino implica también un vínculo entre factores objetivos y subjetivos en la medida en que es producto de factores externos (como cambios en la tipología de la vivienda o en el barrio) y percepciones que tiene el residente respecto de cuál es su situación social dentro del barrio y la relación con el “otro”.

- Cualitativamente, una de las formas de expresar la relación con los vecinos es mediante la identificación de valores de las personas con quienes el residente interactúa, por ejemplo, cuando los vecinos del barrio de Tepito comentan “conozco gente buena, noble, luchona con la que se convive muy bien”, “en la calle en donde vivo, conozco a todos y hay un respeto”, “hay buenos vecinos”, “a pesar de que está muy poblado hay respeto, la gente es humana y caritativa”.
- No obstante, para algunos habitantes el barrio se desdibuja, ya no es un lugar de comunidad, de encuentro, se diluye la relación “nosotros” (que nos ubica como semejantes) para dar paso a un entorno social de convivencia no inmediata.
- De esta manera, las percepciones sobre la relación con los vecinos o con el otro refieren un sistema de valores que influye en su sentido de pertenencia y, con ello, en la reivindicación de su permanencia por arraigo; o bien, en la generación de estrategias para movilizarse.

En función de la información anterior es claro que las percepciones corresponden a situaciones objetivas externas, por lo que la per-

manencia de los habitantes no necesariamente corresponde a una “elección” fundada solo en cuestiones subjetivas. Es una relación consustancial, lo que explica por qué, por ejemplo, más de 66% de la población consultada se mudaría si pudiera y de éste, 61% lo haría fuera de ese barrio.

En la vinculación entre los factores objetivos y subjetivos como componentes de la residencialidad, una tarea importante fue identificar aquellos elementos que han permitido la permanencia y aquellos que han representado un riesgo.

Como factores de permanencia se ubicaron las diferentes formas de apropiación del espacio urbano, la movilización social y las políticas de ordenación del territorio (urbana y habitacional). Como elementos que originan la movilidad se ubicó los desplazamientos técnicos, los desalojos forzosos y la movilidad voluntaria.

Factores que permiten la permanencia

Las diferentes formas de apropiación del espacio están relacionadas con:

- el arraigo espacial relacionado con las funciones de centralidad;
- la identificación de valores y atributos sociales y territoriales;
- la flexibilidad de los habitantes para adaptarse a las condiciones generadas por los cambios en el espacio habitable inmediato (horarios y tipo de transporte público, división del territorio, tipo de vivienda, relaciones vecinales, etcétera);
- la existencia de espacios simbólicos y culturales que los habitantes identifican o con los que se identifican;
- la poca disponibilidad de algunos habitantes para integrarse socialmente a otros ámbitos urbanos, de ahí las manifestaciones como: “sería difícil adaptarme a vivir en otro lugar”, “éste es mi barrio”, “es mi origen”, “aquí están mis raíces”, etcétera;
- la resistencia cotidiana a las intervenciones gubernamentales y del capital inmobiliario y comercial;

- la memoria colectiva que desencadenó, en diferentes momentos, en una identidad colectiva, generadora de movilizaciones sociales.

En cuanto a la movilización social, las expresiones organizadas representan un obstáculo social importante que impide el desalojo forzoso de las familias, tanto de sus viviendas como del barrio (y conservar el uso habitacional en los barrios céntricos). Lo mismo la participación de organizaciones no gubernamentales, universidades y organizaciones sociales en una serie de prácticas colectivas y de búsqueda de políticas públicas alternativas que se han propuesto llevar a cabo un proyecto de regeneración urbana incluyente, como el *Plan de Mejoramiento para el Barrio de Tepito* elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, 1979-1981); el Programa de Renovación Habitacional Popular; el Programa para el Desarrollo Integral del Centro Histórico de la Ciudad de México del Fideicomiso del Centro Histórico (1998); los programas parciales delegacionales del Centro Histórico, Centro Alameda y La Merced; o el programa de vivienda del INVI de 2001 a 2006.

La movilización social ha logrado la posibilidad de negociar mejores precios de adquisición del suelo; disminución de los costos de promoción, menores costos indirectos de gestión; mejor adecuación de los proyectos arquitectónicos a las necesidades de los hogares beneficiarios; búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento (como el internacional en los sismos o de organismos federales, como la CDI, en el periodo 2001-2006); entre otras cosas.

La política urbana y habitacional. En correspondencia con las diferentes etapas de intervención en los barrios céntricos, además de la organización social, algunos factores que han contribuido a conservar el uso habitacional y la permanencia de las familias son:

- la continuidad de los patrones de segregación habitacional y funcional (originados por las rentas diferenciales del suelo y definidos históricamente desde la época de la Colonia), que refiere una planifica-

ción de la localización diferencial de los diferentes programas de vivienda para familias de distintos niveles socioeconómicos en distintas zonas de “el centro”;

- la decisión política (aunque coyuntural) de llevar a cabo la regeneración habitacional, traducida de manera institucional en modificaciones en la normatividad, lineamientos y proyectos, pero sobre todo en la asignación de recursos fiscales (tanto para crédito como para subsidio);
- la aplicación de altas tasas de subsidio diferenciado (más subsidio a quien menos tiene) y para la rehabilitación de fachadas;
- creación de instrumentos para el subsidio de los trabajos de rehabilitación de inmuebles catalogados con uso habitacional;
- la instrumentación de programas de rehabilitación de viviendas existentes, de sustitución de viviendas altamente deterioradas o de adquisición de sus viviendas por parte de los inquilinos, que han contribuido a mantener una parte del parque habitacional en las áreas centrales;
- la re-densificación habitacional mediante la construcción de vivienda con prototipos de dimensiones mínimas aceptables (40 a 50 m²) y la restricción de la construcción de unidades habitacionales en la periferia (caso Bando 2);
- la constitución de una política de suelo a bajo precio mediante los procedimientos de adquisición (en zonas con renta del suelo baja), expropiación (por alto riesgo y en forma masiva, con lo cual se resuelve también el problema de la propiedad) o desincorporación y cambios de uso de suelo de inmuebles de propiedad tanto del gobierno federal como del Gobierno del Distrito Federal;
- la congelación de rentas, que limitaban la posibilidad de un desalojo rápido de la población e impedía que muchos terrenos de los barrios pudieran entrar al mercado del suelo, y el hecho de que el gobierno, hasta antes de los años noventa, nunca intentó descongelar las rentas.

Factores que contribuyen a la movilidad

En términos generales, los factores que determinan el desplazamiento de las familias son:

- la puesta en marcha de programas de renovación urbana que han ocasionado la pérdida de unidades de vivienda, porque se ha construido un número menor del que se ha demolido o porque hubo hogares a los que no se atendió;
- la existencia de la baja rentabilidad de la inversión del capital inmobiliario en vivienda, que ocasiona una baja dinámica del sector habitacional;
- la imposibilidad, por parte de los residentes de escasos recursos, de asumir los costos que implica habitar en estos espacios urbanos;
- la mezcla de actividades con la función habitacional y los cambios de uso de suelo habitacional a comercial o a servicios;
- una política fiscal poco adecuada que excluye a buena parte del territorio de las zonas consolidadas que están fuera de los límites marcados en el Decreto, aun y cuando se trata de los mismo barrios, con las mismas características históricas y funcionales, y las mismas necesidades en cuanto a la protección al patrimonio histórico y a la renovación habitacional;
- una zonificación de usos de suelo poco flexible, que frecuentemente no considera los efectos negativos que la normatividad urbana tiene sobre la dinámica del mercado inmobiliario;
- la disminución de la vivienda en renta y la generalización de la vivienda en propiedad, que ha implicado el cierre de oportunidades de acceso a la vivienda a familias sin hijos, personas solas, etcétera;
- la percepción de inseguridad pública, la imagen urbana deteriorada, la estigmatización de algunos barrios y sus habitantes (como el barrio de Tepito);
- desalojos individuales a través de juicios por terminación de contrato con uso de violencia, acompañada, invariablemente, por cuerpos policíacos;
- desahucios por suspensión de servicios de parte de los propietarios o administradores de los inmuebles;
- desalojos por limitaciones económicas, se dan en aquellos casos en el que el costo del alquiler de la vivienda se incrementa tanto que las viviendas son abandonadas y se dejan para otras actividades más rentables como bodegas, oficinas, servicios, etc.;
- la existencia de relaciones conflictivas por el uso del espacio tanto urbano como habitacional.

Resultados en el ámbito de la investigación urbana

El análisis de la interrelación de factores objetivos y subjetivos permitió llegar a conclusiones tanto de carácter teórico como metodológico. Sobre las teóricas:

Mediante una propuesta de definición de hábitat popular y la caracterización de éste como forma de poblamiento, la investigación aportó elementos para la discusión científica sobre la producción del hábitat popular en barrios céntricos.

El hábitat popular en los barrios céntricos es un tipo de poblamiento distinto de otros tipos de hábitat existentes en la ciudad, cuyas particularidades están basadas tanto en su dinámica histórica, espacial y demográfica, como en el modo particular de vivir de la gente, de sus prácticas sociales, valores y necesidades.

El análisis del desplazamiento de la población conlleva al examen sobre las formas de exclusión social y segregación socioeconómica existente en los barrios céntricos. De modo que la identificación de factores que ayuden a la permanencia es una forma de combatir tal exclusión.

En el proceso de construcción del espacio, las prácticas cotidianas que constituyen la manera en que habitamos son el factor que establece cierta especificidad en términos de residencia y cotidianidad, pero no están separadas de las condiciones materiales ni del medio

ambiente construido, es un diálogo permanente entre formas de vida y espacio urbano.

Las percepciones identificadas contribuyen a la construcción de la residencialidad en la medida en que son manifestaciones de las experiencias personales que se inscriben en el territorio. A partir de ellas se van creando representaciones e imaginarios del espacio y su realidad cotidiana, que desembocan en la construcción de identidad social, que a su vez condiciona el desarrollo de determinados modos de vida y estrategias en torno a sus objetivos (movilidad o permanencia).

Las percepciones identificadas están asociadas a esquemas de valoraciones que las personas hacen respecto a su relación o interacción social con los otros y muestran que la funcionalidad de la vivienda y del barrio en sí misma no es el único elemento considerado importante por los habitantes de estos barrios, sino que la cuestión subjetiva, lo que sienten, lo que viven y cómo lo viven, es fundamental para sus decisiones.

En este proceso de construcción de la realidad social, la descripción de la experiencia subjetiva de la vida cotidiana que hacen los habitantes está construida sobre intereses pragmáticos, pues actúan en ella selectivamente, según sus intereses y la realización de sus proyectos, y define de manera determinante sus formas de vida y, con ello, la elección de moverse o de permanecer en esos espacios urbanos.

Una hipótesis adicional sobre la relación entre los dos factores es la importancia de la existencia de la identidad barrial en su carácter colectivo como base para la organización social y sus formas de gestión frente a condiciones políticas y urbanas específicas, cuya disminución ha provocado que las organizaciones sean cada vez más proclives a caer en prácticas de clientelismo y corporativismo. Es decir, que las prácticas clientelistas y corporativistas de las organizaciones sociales solicitantes de vivienda (que en algún momento fueron consideradas como movimientos sociales) han sido fomentadas en mucho por el gobierno y sus instituciones, pero también se ha debido a la destrucción de identidades colectivas en el espacio urbano.

Las formas de lucha en contra del desplazamiento de la población se observan en diferentes escalas y formas de participación social, entre ellas destacan las movilizaciones sociales que trabajan por cambios en la política urbana y social para la ciudad pero también las acciones cotidianas de los habitantes en contra de los desalojos, por ejemplo, o bien para el mejoramiento del hábitat.

De esta forma, el tema de los movimientos sociales es un asunto transversal en la investigación y toma relevancia desde varios ángulos: la producción del hábitat en los barrios céntricos; su incidencia en la dinámica urbana y habitacional en estos espacios urbanos; la construcción y las manifestaciones de la identidad colectiva en los barrios céntricos; y su participación en los procesos de renovación urbana.

Conclusiones metodológicas

La conjunción de diferentes enfoques en el análisis de la construcción de la residencialidad (antropológico y urbano) permitió problematizar de una forma más integral los factores que permiten la permanencia o que provocan la movilidad de la población.

Las diferentes escalas de análisis utilizadas en la investigación permitieron la construcción de una problemática más clara acerca de la relación entre los modos de vida y el espacio construido, y entre la dinámica urbana, procesos sociales y orden urbano.

El análisis comparativo de los cinco barrios permitió visualizar más claramente la heterogeneidad del territorio en cuanto a su morfología, funciones y condiciones económicas y sociales; asimismo, resultó bastante útil en lo que corresponde a la parte subjetiva de las prácticas sociales, pues ofreció información muy valiosa sobre la residencialidad de las familias en estas áreas.

La investigación-acción como herramienta metodológica es una forma de intercambio de conocimiento y experiencia entre el ámbito científico y los actores sociales no científicos, que permite fortalecer el capital social existente

en los barrios, como medio para contrarrestar la exclusión social.

En el proceso de fortalecimiento de las capacidades de los habitantes para hacer frente a los procesos de exclusión, los métodos participativos son muy relevantes para la mediación entre intereses y necesidades de los habitantes y la definición de acciones de planeación por parte de la administración pública.

La construcción de una metodología eficaz para el mejoramiento del espacio habitable solo es posible si es trabajada directamente con la gente.

Lo recapitulado y sistematizado en este trabajo deja abiertas muchas pistas de investigación que no fueron abordadas pero que representan cuestiones medulares en el tema sobre la regeneración urbana socialmente incluyente y sustentable de estas unidades urbanas. Quedan pendientes de análisis cuestiones esenciales como el arraigo, del cual se requiere tener claro tanto su concepción como la construcción de indicadores para su operacionalización; la movilidad residencial (tema poco estudiado en México, pero que es una cuestión estructural) en relación con la centralidad urbana; la propiedad inmobiliaria, de la que se tienen muy pocos datos; la importancia de la planeación estratégica para la recuperación de las áreas centrales; el mercado inmobiliario y su incidencia en los costos del suelo (con los tres elementos que lo involucran: volumen de la oferta, absorción y precios); la *gentrificación*, cuyo análisis debe basarse en una metodología que permita entender su sentido, características y magnitud.

Bibliografía

- Carrión, Fernando (2004). "Los centros históricos en la era digital", en: *Iconos*, Revista de Ciencias Sociales, n° 20, FLACSO Quito, pp. 35-44, en: <http://www.flacso.org.ec/docs/i20carrion.pdf>
- (2002). "Balance del proyecto de sostenibilidad social del Centro Histórico de Quito", pp. 1-72, FLACSO Quito, en: http://portal.unesco.org/shs/en/files/5710/10899898601balance_proyecto_quito.pdf/balance_proyecto_quito.pdf
- (2000). *Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos*, CEPAL, serie Medio Ambiente y Desarrollo, n° 29, Santiago de Chile, en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/6557/LCL1465PE.pdf>
- Céspedes (1998). *Ciudad de México: enfrentar la decadencia. Revitalización y reciclaje urbanos para un desarrollo sustentable*, Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable/Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México/Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México/Asociación Mexicana de Profesionales Inmobiliarios, México.
- Copevi (1977). *La producción de vivienda en la zona metropolitana de la Ciudad de México*, vol. II, Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, México.
- FICEN (1999). *Plan Estratégico para la Regeneración y Desarrollo Integral del Centro Histórico de la Ciudad de México*, Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México, México.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, 12 de diciembre. *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Cuauhtémoc 2008*, México.
- Giménez, Gilberto (1995). "Modernización, cultura e identidad social", en: *Espiral, Estudios sobre Estado y sociedad*, vol. 1, n° 2, en: <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/espinal/espinalpdf/Espiral2/35-56.pdf>
- (1987). "La cultura popular: problemática y líneas de investigación", en: *Revista Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, año/vol. I, n° 3, pp. 71-96, Universidad de Colima, Colima, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, México.
- *I Censo de Población y Vivienda 1995*, México.
- *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, México.
- *II Censo de Población y Vivienda 2005*, México.

- Instituto de Vivienda del Distrito Federal (2001-2006). *Base de Datos del Programa de Vivienda en Conjunto*, México.
- (1970). *Plan de Reestructuración Urbana de Zona de Habitación Decadente en la Ciudad de México*, pp. 1-40, México.
- Lefebvre, Henri (1975). *El derecho a la ciudad*, Barcelona: Península.
- Martínez, Emilio (2001). “Centros históricos en perspectiva. Observaciones sociológicas al análisis y la planificación territorial”, en: *Revista Catalana de Sociología*, n° 14, Universidad de Alicante, pp. 87-103, en: <http://publicacions.iec.cat/repository/pdf/00000024/00000080.pdf>
- Morales, María Dolores (1974). *La expansión de la Ciudad de México en el siglo XIX. El caso de los fraccionamientos. Investigaciones sobre la historia de la Ciudad de México*, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Cuadernos de Trabajo del Departamento de Investigaciones Históricas, México.
- Orfali Fabre, María Marta (2003). *El arraigo. Valor orientador de una política poblacional para la Patagonia*, Programa de Investigación Geográfico Político Patagónico, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad Católica de Argentina, Buenos Aires, en: <http://www2.uca.edu.ar/esp/sec-pigpp/esp/docs-estudios/investigacion/historia/arraigo.pdf> (21/10/2007).
- Programa de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc 1997 (información cartográfica).
- UNESCO Y PNUD (1977). “Conclusiones del coloquio sobre la preservación de los centros históricos ante el crecimiento de las ciudades contemporáneas”, Quito, en: <http://icomoschile.blogspot.com/2007/09/carta-de-quito-1977.html>

Hacer la ciudad, una práctica de resistencia cotidiana latinoamericana

*Fabiola Camacho Navarrete*¹ (México)

Resumen

Desde una óptica micro social e interdisciplinaria, se reconoce en la experiencia cotidiana de habitar la ciudad diversos procesos de apropiación simbólica que sus habitantes construyen sobre el espacio urbano; prácticas que determinan una forma de conocerla y edificarla distinta a la producida a partir las políticas urbanas neoliberales que gestionan las diversas ciudades de nuestra región. En este artículo se busca establecer las correspondencias entre actores sociales, escenografías urbanas, prácticas cotidianas y praxis político-estéticas, redimensionando la manera en que normalmente se concibe la construcción de las ciudades latinoamericanas contemporáneas.

Introducción

La ciudad pensada desde América Latina es un proyecto en constante redefinición dadas las constantes transformaciones que se observan sobre el relieve de las condiciones urbanas contemporáneas, donde espacio, actores sociales e instituciones intervienen en su construcción.

La variabilidad de fenómenos encontrados en nuestras ciudades ha sido producida por el cambio del sistema económico que se ostentaba en nuestra región del modelo de industrialización por sustitución de importaciones al modelo neoliberal de apertura de mercados. Dicho giro de sistema económico hegemónico ha sido un significativo móvil para la formulación de cambios también en las urbes.

A partir del análisis de tales cambios, las ciudades han sido pensadas desde múltiples miradas, reconociéndolas como un nodo vital en el que se reproducen diversas formas de fragmentación, pauperización, desplazamiento, expansión. Sin embargo, se reconocen igualmente procesos identitarios, construcción de redes sociales, intervenciones simbólicas, así como producción de memorias del espacio urbano que iluminan los momentos de la vida cotidiana oscurecidos por la rutina pero que existen por la praxis que sus habitantes realizan en el espacio urbano.

La ciudad es el lugar donde lenguajes e imágenes se desenvuelven en un ir y venir constante de narrativas que cuentan la vida cotidiana de sus habitantes. Las imágenes dan sentido, organizan la dispersión de hechos que se acumulan

¹ Licenciada en sociología por la Facultad de Estudios Superiores, Acatlán Universidad Nacional Autónoma de México UNAM. Maestrante en Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Facultad de Filosofía y Letras, UNAM. Especialista en sociología del arte, espacio y ciudades latinoamericanas, producciones simbólicas. eunice_84_2001@hotmail.com

entre avenidas, calles y plazas. Los lenguajes e historias se confrontan en la contienda por territorializar y preservar el cuerpo identitario frente a procesos neoliberales que se suscitan en América Latina con mayor fuerza desde la década de los 90.

Si se persiguen acotaciones y fenómenos con características de homogeneidad entre nuestras ciudades, encontraríamos que los diversos problemas a los que se enfrentan resultan ser goznes entre las diferencias visualizadas. En el “recorte” de lo que en este espacio se nombra como “ciudad latinoamericana” la interacción que ésta tiene con cada una de las partes que la articulan designa una construcción sistemática en la que si bien es cierto que se observan límites, éstos se relacionan con cada elemento en una especie de vasos comunicantes o cajas de resonancia que al unísono despliegan un todo.

Las problemáticas que se suscitan en nuestras ciudades están directamente relacionadas con la ausencia de políticas públicas incluyentes y falta de proyección en las resoluciones que se toman desde la esfera política, por lo cual cotidianamente se padecen consecuencias no deseadas, por ejemplo, la pauperización económica de las capas sociales; el impacto ambiental que el crecimiento espacial y la densidad poblacional han provocado a las áreas verdes así como la mala calidad del agua y la sobreexplotación de los mantos acuíferos. A nivel institucional, la falta de políticas públicas que proporcionen un adecuado equilibrio respecto al crecimiento espacial y los usos del espacio urbano y el apoyo a los diversos procesos culturales que se gestan en el interior de los diversos grupos sociales, son una realidad cotidiana de la gestión urbana de nuestras ciudades.

No obstante, a pesar de que tales fenómenos recrean características visibles en las urbes, se enfatiza el hecho de que resultaría vacuo pretender denominar a la concreción urbanística latinoamericana como un solo modelo, una matriz en la que todas las ciudades tienen los mismos elementos espaciales, morfológicos y sociales.

Lo urbano se construye incansablemente y el movimiento, la interacción y las diversas expresiones que la urbe reproduce, construye y

destruye a la par plantea una nueva forma de percepción respecto al tiempo y espacio pensados desde América Latina, procesos que logran dislocar la forma en que se piensan nuestras ciudades desde la matriz hegemónica occidental.

Observamos en la realidad contemporánea, no solo de nuestras ciudades sino de toda nuestra región de América Latina y el Caribe, que pasamos por un momento de incesante experimentación de cambios de diversas naturalezas. Tales cambios, resultan sintomáticos por la imposición de modelos de pensamiento colonialista y capitalista globales hegemónicos, los cuales sofocan la creatividad, la vitalidad y el color de nuestras relaciones sociales. De ahí la profunda necesidad de re-pensar nuestra región y sus ciudades, relevando la visión fragmentaria y globalizada hegemónica, para captar una imagen que nos permita traspasar las fronteras intelectuales y de algunos márgenes de praxis político-social. El resultado de tal ruptura permitirá revelar el movimiento vital que se articula en la realidad contemporánea de nuestra región.

Un espacio adecuado para pensar la estructura base de la vida de nuestras ciudades es el público, entendido como el espacio donde la acción y la expresión se desenvuelven a partir del desarrollo de las relaciones sociales que se mueven en torno a intereses y propósitos bien definidos y donde desde luego se observan diversas tensiones y rupturas que conforman el índice político de la vida pública de nuestras ciudades. Puede decirse que es la espina dorsal de la vida social de nuestras urbes, en la que la praxis política emana de la vida cotidiana.

El espacio público como territorio de experiencias sensibles

Manuel Delgado en su conocido libro *El animal público* sostiene una idea sobre el espacio que sigue siendo no solo sugerente sino que abre la pregunta sobre sus límites y la forma en que se experimenta, problematizando con ella la de territorio. “¿Qué puede decirse del espacio? Del espacio no se puede decir nada. El espacio

no puede ser ni dicho, ni pensado, ni imaginado, ni conocido, ya que decirlo, pensarlo, imaginarlo o conocerlo lo convertiría de inmediato en una marca o territorio, aunque solo fuera por un instante” (Delgado, 1999: 121).

Podemos, por lo tanto, analizar el hecho de que para llegar a abarcar empíricamente ambos conceptos, espacio y territorio, la experiencia de habitar propone una dimensión en la que los sentidos son parte fundamental para la orientación de lo aprendido de dicha experiencia al confrontarse con el espacio y hacerlo suyo. De aquí la inquietud de observar el cruce de lo privado con lo público, pues el espacio se torna como la casa de todos.

Es en el espacio público donde se observan con mayor detenimiento las relaciones, aparentemente difusas, de la vida cotidiana de nuestras ciudades. A pesar de ser un terreno movedizo y abyecto, su análisis aporta un sinfín de respuestas a propósito de los fenómenos urbanos, puesto que es una construcción sociocultural que si bien se recompone incansablemente nunca pierde su lugar en el quehacer colectivo de construir la ciudad. Espacio móvil, como lo analiza Ramírez Kuri, es donde se reúnen las expresiones plurales, las prácticas sociales y las instituciones que logran visibilizar las condiciones y contradicciones en la formación de la ciudadanía (Ramírez, 2009: 98). No obstante, por sus características de imprecisión y de constante disolución ante las presiones políticas internas y externas, es necesario añadir en su análisis el elemento de la percepción sensorial.

La dimensión sensorial aporta elementos imprescindibles para la comprensión de las espacialidades urbanas, donde la vista, el olfato, el oído y la capacidad motora corporal intervienen en el adecuado conocimiento del espacio que experimenta el actor social. El antropólogo social Miguel Ángel Aguilar sugiere que la experiencia sensible proporciona al transeúnte una forma de distinguir el espacio público, lo que permite evaluarlo de una forma subjetiva que se asocia con la aparición de sensaciones, como el miedo o el placer, las cuales contribuyen a la formulación de la evocación y la memoria del espacio experimentado (Aguilar, 2006: 134).

Se admite, por lo tanto, que espacio y territorio son ámbitos de arraigo identitario, donde se manifiesta no solo el aspecto físico sino el simbólico a partir de la construcción histórica y de una serie de procesos culturales que constituyen la memoria, así como los imaginarios urbanos. Igualmente, se afirma la perspectiva política, pues las marcas que definen y territorializan el espacio quedan inscritas en la memoria de los actores involucrados en su construcción; no obstante, al ser público, otras fuerzas normativas establecen sus dominios en él. Por ello es que la memoria y las construcciones simbólicas visibilizan puntos de contienda política, pues se observa que los procesos de legitimación de los actores políticos quedan en algunos momentos en un segundo plano, cuando se construye colectivamente la “conquista” del espacio social, puesto que el sentido de selección que tiene la memoria visibiliza en muchos casos a través de las narraciones de los habitantes, que solo se recuerda o se evoca lo experimentado, rara vez lo impuesto, por lo que se manifiesta en el plano simbólico la disputa por el recuerdo que se evoca, entre quienes lo construyen y quienes lo instituyen. En palabras de la socióloga Maya Aguiluz:

Dos memorias que llegan a converger cuando el modo de interpretación y narración propias de la historia –y propiamente, una semántica plural de la memoria– vuelven significativamente explícito tal o cual acontecimiento en la vida social y hunden sus raíces en memorias colectivas, soterradas y silenciadas por las historias normativas y las disputas en torno a la memoria histórica arraigada en el territorio del conocimiento institucionalizado (Aguiluz, 2007: 505).

De igual forma, se distingue el vínculo entre el espacio local y la metrópoli, expresado en la estructura social urbana, en sus formas de organización y de gestión político-social, a través de la sociedad local, estructura en la que se construye el sentido de comunidad, la experiencia colectiva y con ello el sentido de identidad que se conecta desde la percepción que la ciudadanía tiene respecto al espacio que construye.

La imagen urbana como mercancía

Múltiples son las diferencias que encontramos en las diversas ciudades latinoamericanas. No solo diferencias que se derivan de la forma en que éstas fueron diseñadas, como son su traza y su arquitectura, sino la relación que se establece entre la regulación y gestión de los usos del espacio urbano y la forma en que la sociedad establece estrategias que permiten ubicar límites simbólicos de la interacción social, sean éstos abiertos o cerrados.

Los diversos actores sociales que residen en las ciudades permiten la creación e incluso la reinención del espacio urbano a partir de un conjunto de prácticas que se entretajan en el cotidiano. La acción de reinención espacial nos permite visibilizar diferencias socioculturales, pero también goznes que acercan y establecen conexiones culturales entre una ciudad y otra. Esto nos lleva a diversificar y aumentar la mirada en cuanto a las relaciones sociales que nacen de las capas de la ciudad y, con ello, a replantear como investigadores sociales formas creativas de observación y análisis de la realidad social que nos circunda.

Sin embargo, los procesos de recualificación cultural sobre los espacios urbanos construyen, igualmente, territorios muchas veces infranqueables bajo la bandera de la cultura como elemento civilizador, espiritual y de fetichización de la imagen como estrategia de socialización del discurso político y empresarial, al que son sometidas la mayor parte de nuestras ciudades. Esta visión de la cultura como antídoto de las diversas patologías urbanas que se revelan cotidianamente desde el modelo de ciudad occidental en nuestras ciudades se empieza a ver con mayor claridad desde finales de la década de los setenta, cuando el proceso de la estetización de las ciudades –analizando la estética en la globalización como un espacio que se desliga de la parte social para convertirse en un sentido del gusto y de la experiencia subjetiva– se dio a través de la intervención del espacio, visto como nicho para la admiración, con monumentos, museos, incluso mediante la exaltación de las ruinas del pasado precolom-

bino, que revisten desde el discurso político la exaltación por el nacionalismo y el pasado museificado.

Con la entrada monolítica del neoliberalismo y de los procesos globales en las urbes latinoamericanas, la concepción de cultura como herramienta de control social permeó prácticamente toda la idea de la gestión urbana, donde la imagen y la estética tienen un gran peso para su articulación. La imagen urbana vista como mercancía anuncia un nivel de contraste bastante saturado como para que podamos analizar cómo es que Occidente introdujo sus reglas en nuestro bien cultural. La mercancía, como sabemos, nace de las necesidades que el ser humano tiene en su diario vivir, aunque estas necesidades, como lo advierte Marx, no nacen de los deseos o de los llamados del cuerpo para resarcir tal necesidad, como tampoco importa cómo la mercancía resarce tales faltantes, sino que se expresa en el valor de uso que tal mercancía tiene a partir de su utilidad que es manifestada directamente en su materialidad.

Las propiedades materiales de las cosas solo interesan cuando las consideramos como objetos útiles, es decir, como valores de uso. Además, lo que caracteriza visiblemente la relación de cambio de las mercancías es precisamente el hecho de hacer abstracción de sus valores de uso respectivos. Dentro de ella, un valor de uso, siempre y cuando se presente en la producción adecuada, vale exactamente lo mismo que cualquiera (Marx, 2008: 3).

La escena sociocultural de la década de los noventa en nuestras ciudades albergaba los deseos de muchas personas que se encontraban no solo hastiados sino defraudados y no identificados con el aparato del Estado y con la nación a la que pertenecían. Albergaba también la fantasía del ciudadano del mundo que no necesita pasaportes para cruzar fronteras y que puede derrocar el monolingüismo con el multilingüismo, como el lenguaje por el que todos comprendemos al otro que consume los mismos productos que las diversas industrias culturales

ofrecen a todos, de acuerdo a García Canclini en *Consumidores y ciudadanos* (1995: 47).

Desde luego que bajo el esquema de un análisis antropológico, García Canclini describía los cambios encontrados en las sociedades urbanas de hace más de una década. Sin embargo, con el paso del tiempo se comprende mejor que el bienestar no es identificable con el desarrollo. El desarrollo de las ficciones que se formularon en la década de los noventa reprodujo múltiples sentidos en torno a la imagen, los consumos y las praxis políticas, lo cual de Certeau ya analizaba en 1974 en *La cultura en plural* (2004: 35).

Solemos creer que la cultura reivindica los efectos negativos que la globalización hegemónica produce sobre el espacio, convirtiéndolo en una especie de acrópolis del museo urbano, donde los placeres y deseos persuaden a los sentidos de que algo se está pudriendo en las capas subterráneas de la ciudad. Como lo analiza Sharon Zukin, en *The cultures of Cities* “[l]a expansión del consumo cultural (de arte, comida, moda, música, turismo) y las industrias que lo atienden impulsan la economía simbólica de la ciudad, su capacidad visible de producir a la vez los símbolos y los espacios” (1995: 1). Sin embargo, tal producción de símbolos y espacios interpone una forma de designar no solo los usos del espacio urbano, sino quiénes pueden usar la ciudad, lo que no solo redefine el concepto de diversidad cultural sino que también lo estetiza, al igual que los miedos que se forman en el imaginario urbano; de ahí la necesidad de las instituciones de producir una imagen urbana que controle, designe y fragmente o frene la vida sociocultural de las urbes.

Es decir que los procesos de recualificación del espacio, incluso de los espacios destinados para vivienda, se integran desde la esfera de lo político y empresarial al orden de las producciones simbólicas para crear una imagen de la ciudad que sea económicamente rentable en materia turística, como si fuera una mercancía. Por otra parte, tampoco debe dejarse de lado las políticas de visibilización/invisibilización en las ciudades latinoamericanas. Ante

la exaltación de la belleza y del discurso de la multiculturalidad se desvanecen los verdaderos conflictos de las identidades en contienda por el uso del espacio, sea público y privado, lo que se observa como una violencia que traspasa los límites simbólicos, pues desde la visión global hegemónica, no todos cabemos en la misma ciudad.

Lo anterior se advierte en las acciones de desalojo de espacios rentables del centro histórico en el caso de la Ciudad de México, espacios que al ser clasificados como patrimonio cultural dan lugar a iniciativas incluso violentas con sus habitantes. El desalojo, así como el aumento en el costo de servicios de agua y luz, forman parte de la experiencia de habitar un lugar que irremediablemente se tendrá que dejar para migrar a otras zonas de la ciudad, porque esos espacios se habilitarán para su venta o renta en precios mayores, bajo el discurso de albergar el patrimonio cultural.

Sin embargo –y como advierte la antropóloga argentina Mónica Lacarrieu–, tales políticas no solo se sitúan en el marco institucional, también existen estrategias desde lo colectivo para negociar su estancia, aunque esto es posible solo en tanto sus características no afeen el paisaje que se desea vender. “La recualificación urbana es funcional a la cultura y a la conformación de identidades en las que la etnicidad puede ser un indicador de demarcación siempre y cuando el fenotipo, los atuendos, los movimientos y las prácticas se adecuen al sentido de belleza y estética previsto, asimismo, cuando el color pueda ser reconstruido en tanto signo global y generalizable” (Lacarrieu, 2009: 251). De esta forma la inversión en la cultura es una política mucho más rentable que la resolución de demandas ciudadanas por un sinnúmero de problemáticas urbanas.

Igualmente, los diversos productos culturales, incluido el arte, también determinan las formas en que percibimos y experimentamos el tiempo y el espacio, pues ambos se redefinen en pos de la producción de las mercancías, en su valor de uso y su valor de cambio. Examinando la tesis que Walter Benjamin expone sobre el arte aurático, podemos ejemplificar este

cambio de concepción del tiempo y el espacio tomando en cuenta que el aura es “un entretejido muy especial de espacio y tiempo: apareamiento único de una lejanía, por más cercana que pueda ser” (Benjamin, 2003: 47).

El arte aurático se producía con fines de culto y se daba como una experiencia estética de develación única de lejanía expresada en obras de pintura y escultura, pero también con fines directos de comercialización. Es decir, el aura de la obra humana es la característica que la obra tiene como materialidad irrepetible, única y singular y necesita de un espacio especial para que solo algunos puedan, mediante una especie de rito, adquirir su secreto que puede incluso ser apropiado cuando se compra o se encarga su creación. Su función social es exaltar o emblematicar el status económico y social que el sujeto adquiere o enfatiza por comprar la obra de lujo, al mismo tiempo símbolo de la producción burguesa.

Ahora bien, no planteamos aquí que la ciudad sea una mercancía; es más complejo que eso. Si bien la ciudad puede ser representada por una o varias imágenes, los elementos que se integran a ella pueden ser imágenes también. De igual forma, el espacio urbano en su totalidad puede ayudar a que se cumplan abiertamente las reglas del capitalismo y la forma de distribución de las mercancías, pues al constituirse como espacio “abierto” circulan todo tipo de bienes, incluidos los simbólicos, los patrimoniales materiales e inmateriales, en un juego perverso en el que la cultura, la imagen y la memoria en su presentación museográfica son consumidos. Antes de la concepción de la ciudad global, la imagen urbana ya funcionaba como emblema, aunque sus significados y mitos fundadores no fueran compartidos por todos.

De esta forma, la idea de patrimonio cultural, el desarrollo de las industrias del entre-

tenimiento, el auspicio para el desarrollo de las artes sobre el espacio público, así como los procesos de gentrificación para recualificar los espacios urbanos en ruinas, son políticas públicas que toman sus bases de las prácticas culturales que la población ha ido edificando sobre el espacio público, en algunos casos de manera *naif*.

En la vida cotidiana de las urbes latinoamericanas observamos varios ejemplos que se asocian con esta idea, como puede ser el uso del color en los conventillos del barrio de La Boca en Buenos Aires, como un cosmético para resaltar su atractivo turístico; o la costumbre de pegar chicles de colores en los árboles en distintas zonas de la Ciudad de México. Ambos ejemplos tienen en común el uso del color para intervenir el espacio, pero con la diferencia de que uno es intencional y el otro no (o por lo menos se cree que no comenzó así, hasta que años después el artista visual Miguel Calderón se valió de esta práctica apropiándose de esta imagen para usarla en una de sus costosas piezas).

Otro ejemplo ahora clásico es el *graffiti*. El fenómeno ha sido revisado y analizado desde diversas perspectivas, como producción estética de grupos juveniles, como apropiación simbólica del espacio, como reclamo social y también como contaminación del hábitat urbano. Estudios sociológicos, antropológicos y de historia del arte han analizado al *graffiti*, ahora perfilado por los grupos que lo crean como arte urbano (*street art*). De él se derivan otras plataformas visuales estéticas como el *stencil* –del cual todavía no se define su reconocimiento como arte o simplemente como una técnica que nace del *graffiti* y del grabado– que expone ideas en el espacio público desde una posición política, por lo menos discursivamente, como lo admite Guido Indij, editor del libro *1000 Stencil* sobre la experiencia del *stencil* en Argentina.²

2 El autor sostiene que el *stencil*, al insertarse en el espacio público por medio de su aplicación en la pared, es político. “Así aplicado en ese bastidor urbano que es la calle, con pintura *spray* (usualmente aerosol), el *stencil graffiti* presenta un mensaje que se multiplica en el espacio público. Y un mensaje que se dirige al peatón, al ciudadano, es por lo tanto, un mensaje político. [...] Si todo *stencil* es político, al menos en el sentido que todo preso lo es, no ha de extrañarnos que el *stencil* en la Argentina, haya tenido un renacimiento en los extraordinarios momentos en que la política volvía a las calles, en el debut de un siglo en el cual los ciudadanos de una infame década de egoísmo y sofisticación volvían a participar de los asuntos públicos” (Indij, 2007: 6).

Sin embargo, no debe dejarse fuera el hecho de que el *graffiti*, en cualquiera de sus definiciones, tiene una conexión substancial con los procesos de globalización, en el caso de la Ciudad de México vemos acercamientos semióticos y del uso del color con el *graffiti* norteamericano, en el caso de Buenos Aires con el que se realiza en Francia. Por lo tanto, el *graffiti* ya no responde a las características que autores como Armando Silva en la década de los 80 le asignaron, su fugacidad y disidencia se han ido disolviendo en la medida en que algunos grupos lo definen como arte. Otros lo usan como una fuente económica, cuando alguna marca transnacional los contrata para comercializar productos de la cultura del hip-hop como zapatos deportivos, ropa, accesorios y tablas para *skate boarding* (Nike, Adidas, Converse y Vans), o fábricas de materias primas de pintura en *spray* y válvulas, por ejemplo. Se observa entonces que en una especie de negociación con los sistemas impuestos, los actores implicados se introducen a la lógica de mercado transnacional.

De ambos ejemplos se puede visualizar que no solo se trata de la apropiación del espacio *per se*, sino de los procesos para legitimar discursos sobre la apropiación del orden cultural en las ciudades. ¿Quién puede ser llamado artista? En realidad, tales plataformas visuales ¿son producto de las experiencias que socialmente se observan de la ciudad? ¿Los ciudadanos necesitan de tales elementos estéticos? Sharon Zukin responde que “la cultura es también un medio poderoso para controlar las ciudades. Como una fuente de imágenes y recuerdos, simboliza ‘quién pertenece en lugares específicos’” (Zukin, 1995: 1).

Se observa que no solo los cambios revelados los últimos años en la ciudad son de índole económica, por lo menos en su concepción dura, sino que estos registros que son atravesados por el fenómeno de la globalización articulan cambios en la imagen de la ciudad como bien rentable, pero también como dispositivo de regulación social. Esa estética del exotismo, de lo diverso –que tantas ciudades, incluidas las nuestras, proclaman como un bien en el que

todos caben–, se convierte en un dispositivo de orden que esteriliza, homogeniza y fragmenta a la ciudad. Este proceso promueve la articulación de mecanismos de recualificación del espacio y gentrificación, que conforman una especie de filtro para que quienes puedan pagar su pieza urbana, quepan en el nuevo marco de la obra-ciudad que los políticos y empresarios crearon.

Paradójicamente vemos en nuestro escenario cotidiano que ahora todo trata sobre la cultura (como si ésta fuera solo imagen, belleza e identidad exótica), sobre el arte y la imagen, como lo observa Otilia Fiori en su artículo “Pasen y vean”, donde discute esta problemática analizando los casos de Barcelona y Lisboa.

Dos diagnósticos de época que, a primera vista, parecen incompatibles, disputan actualmente la preferencia de las opiniones: para el primero, en el mundo de hoy todo es cultura; para el segundo, no hay nada que escape a la determinación económica, no en última sino en primerísima instancia. Así, la realidad, que es una sola, se ve ya como enteramente cultural, ya como puramente económica (Fiori, 2006: 19).

Pero no todo lo que brilla es de plástico neón. No sería justo pasar por alto las estrategias sociales que logran revertir los procesos de ruptura y recualificación urbana. Las estrategias creadas desde lo social actúan como una forma de intervención y producción del espacio, a través de acciones culturales y estéticas que se establecen al seno de las comunidades, de los grupos sociales que viven en las periferias y en los centros descentralizados, que no se visibilizan en el mapa global de América Latina. Tales acciones rompen la idea de la cultura nacional y hegemónica para socializarla y generar acciones reales por el bien de la comunidad que comparte el espacio; como lo afirma Ivana Bentes en su artículo “Made in favelas”:

[...] lo que tenemos hoy es el camino inverso, prácticas de cultura, estéticas y redes de sociabilidad y política forjadas dentro de los guetos, periferias y favelas, más conectadas

a los flujos globales que los medios pueden llegar a generar. Grupos locales aportando salidas posibles, rompiendo con lo “nacional y popular” y las ideas asociadas de “identidad nacional”, expresiones de la Favela Global, de los guetos-mundo (Bentes, 2004).

Las prácticas cotidianas como forma de resistencia simbólica

Desde las redes sociales que se estructuran en el plano urbano latinoamericano aparecen diversos elementos que bajo un análisis cualitativo permiten aumentar el zoom de nuestra mirada para ver cómo se construyen, replantean y definen simbólicamente las ciudades latinoamericanas en el siglo XXI. Existen diversas formas de relación social con el espacio que requieren un análisis que compromete incluso una perspectiva estética para descifrar la complejidad de las acciones que ejercen los diversos actores sociales sobre el espacio que articulan cotidianamente.

La cotidianidad a veces parece ese *continuum* en el que se observan las relaciones cara a cara, sean éstas vecinales, cuando se dan por la convivencia en un espacio habitacional, o comerciales, o por afinidad de gustos, creencias religiosas o compromiso ideológico. También es cierto que esa cotidianidad marca simbólicamente un espacio social que se desarrolla a la par de la construcción de tales relaciones, como también lo pueden ser las rupturas de las diversas redes sociales.

Esa variedad de relaciones que se conjugan en nuestras ciudades nos comprometen como investigadores a realizar un esfuerzo metodológico en el trabajo de campo, puesto que los datos que arroja el trabajo empírico cuestionan la manera en que solemos pensar la ciudad. Diversos instrumentos usados para el análisis cuantitativo como estadísticas, gráficas, mapas y croquis por sí solos no proveen todos los datos que arroja la realidad social de nuestras ciudades; no logran incluir las diferentes expresiones que se tejen en la cotidianidad y que sí son visibles a través del color de los relatos que circulan en las calles, en la

superposición de objetos, en la “pinta ilegal” de muros y en muchas otras manifestaciones estéticas al interior de tales relaciones, fenómenos de vasta complejidad que no alcanzan a describir las estadísticas.

Es necesario, entonces, realizar un detallado análisis de las prácticas cotidianas que los habitantes de la ciudad recrean en el espacio urbano, puesto que su distinción puede dar lugar a que sean vistas como estrategias que comprometen el ejercicio de una praxis política que se desenvuelve mediante iniciativas de los grupos sociales ante las negativas institucionales a sus reclamos, como lo analiza María Portal en su texto *Espacio, tiempo y memoria. Identidad barrial en la Ciudad de México: el caso del barrio de La Fama, Tlalpan*:

Cada grupo social recurre a distintas estrategias para producir y recrear sus referentes identitarios, con resultados distinguibles en cuanto a los procesos de construcción de ciudadanía, a las formas de organización y participación y en la manera de resolver los problemas cotidianos a nivel local o frente al gobierno (Portal, 2006: 69).

Dichas estrategias recomponen el sentido de complejidad que reflejan los últimos estudios sobre nuestras ciudades. Ciudades que crecen y se desbordan social y espacialmente como la megalópolis defecha; ciudades que cultural y socialmente aparecen en el imaginario y que se erigieron para simbolizar la grandeza de ciudades como Buenos Aires. Desórdenes contemporáneos que al ser analizados desde la calle se vuelven fascinantes redes y líneas de resolución. Estas relaciones se presentan poliformes, heterogéneas y desbordan la homogenización que encuestas y estadísticas pretenden materializar en sus cifras. Ver las prácticas cotidianas como estrategias de praxis política re-significa el espacio urbano y a sus habitantes.

También desde la práctica investigativa conjugamos estas estrategias de redefinición de los quehaceres de la vida social. Practicamos la palabra que nos ha sido otorgada por informantes clave en el trabajo de campo e intentamos relevar la conciencia de quienes nos escuchan y nos

leen a través de la descripción y análisis de las acciones sociales. El historiador, antropólogo y psicoanalista francés Michel de Certeau³ tenía muy clara esta formulación cuando se detuvo a analizar los saberes y haceres cotidianos de los actores sociales inscritos en el espacio; incluso para quienes realizamos investigación decir es una forma de practicar ese espacio de saberes suprimidos, lo que permite entender las prácticas de decir y hacer como maneras de “arte”, como este autor escribe: “[s]i el arte de decir es en sí mismo un arte de hacer y un arte de pensar, puede ser a la vez su práctica y su teoría” (de Certeau, 2006: 87).

Exponemos por lo tanto al conocimiento de lo cotidiano como una forma de emancipación que revierte los condicionamientos que la teoría hegemónica impone hacia nuestras maneras de conocer, decir y escribir. El conocimiento emancipatorio⁴ sería un proyecto eficaz para profundizar las diversas problemáticas a las que se enfrentan las ciudades contemporáneas, remplazando el acto de reproducción del conocimiento hegemónico por un análisis creativo, profundo y latinoamericano unido a las prácticas que los actores sociales establecen sobre el espacio urbano como forma de resistencia, en su consecuencia de lucha, y como superación de los diversos problemas cotidianos que se establecen en la ciudad latinoamericana del siglo XXI.

La ciudad latinoamericana, una imagen en construcción cotidiana

Como lo admite el antropólogo urbano Manuel Delgado, las teorías urbanas deben permitirnos

reconocer “más allá de cualquier intención colonizadora, que la organización de las vías y cruces urbanos es el entramado por el que oscilan los aspectos más intranquilos del sistema de la ciudad, los asistemáticos” (Delgado, 1999: 36). De esta forma, lo importante e influyente en el supuesto ordenamiento urbano serán justamente los elementos que salen de los márgenes institucionales, sean éstos académicos o gubernamentales. En este punto es preciso recurrir a las topografías que permiten rastrear los diversos espacios móviles, ahí donde el escamoteo, las buenas pasadas y la reestructuración social cambian los espacios devenidos en territorio.

Podemos igualmente ver la señalización de estos espacios al margen de lo establecido, desde la lectura de Michel de Certeau, quien habla de estos lugares como la enunciación de un no lugar, de una utopía, donde es posible redistribuir el espacio a manera de resistencia. “Una práctica del orden constituido por otros redistribuye el espacio; hace, al menos, que dentro de éste haya juego, para maniobras entre fuerzas desiguales y para señales utópicas. Allí se manifestaría la opacidad de la cultura “popular”, la roca negra que se opone a la asimilación” (de Certeau, 2000: 22). Esa señalización, que cotidianamente encontramos en el mapa de los saberes urbanos, marca indudablemente el espacio creativo, como también el lugar de la praxis política donde sin lugar a dudas hace falta valerse de las prácticas del escamoteo para traspasar los límites y fronteras que se anteponen a la creación colectiva.

No obstante esta enunciación del espacio de resistencia colectiva, se observa igualmente un quehacer estético –entendiendo la estética como una experiencia social de la cual todos

3 A lo largo de su obra de Certeau nos abre un panorama diferente en el que el cuerpo, las prácticas, la comprensión de los diversos lenguajes que se van articulando en la generación de las llamadas prácticas cotidianas y la memoria, encarnan un papel fundamental en el entendimiento de las “maneras de hacer”. No solo resultan ser los decodificadores de la vida social, sino también las bases para desarrollar una política distinta del espacio, como argumenta la antropóloga chilena Rossana Cassigoli, “La orientación investigativa se dirige entonces a un *hacer* cuyo primer implicado es el cuerpo; parecen ser los gestos corporales los que con sus movimientos reflejos y habituales van construyendo y grabando en los lugares una herencia. Las maneras de hacer constituyen para Michel de Certeau las formalidades mediante las cuales los sujetos, concebidos como “usuarios” de un espacio diseñado, dejan huellas de operaciones microbianas apenas perceptibles, pero cuya lectura es posible en sus intersticios” (Cassigoli, 2007: 102).

4 Boaventura de Sousa Santos analiza este proyecto de conocimiento emancipatorio como un tránsito del estado de ignorancia, que él llama colonialismo, a un estado de conocimiento que él nombra como solidaridad (Santos, 2009: 63).

debemos ser partícipes— que se desdobra en diversas formas de hacer la ciudad. Así, es preciso profundizar la idea de espacio público, sobre su intervención y descubrimiento como lugar de lo posible, sin dejar atrás, desde luego, su sentido de fugacidad e incertidumbre.

De esta manera, la imagen tiene un desdoblamiento que más que una exaltación, emblema o campaña mediática, es un ordenamiento de la vida cotidiana que se teje en la ciudad. Fotografías que exponen escenas que se dieron lugar en un momento y espacio preciso, que quizá no se vuelvan a repetir, pero que bajo la idea de archivo quedan instaladas en la memoria, como canta el argentino León Gieco, “todo está guardado en la memoria, arma de la vida y de la historia.”

Es decir, a través de la imagen queda igualmente resguardada la historicidad de la ciudad, como también el momento de la contienda. Son huellas que comprometen a un análisis desde el inconsciente óptico, que desde una lectura benjaminiana Aguiluz entiende como “un ámbito de la experiencia que aparece implicado en un campo visual sometido a disputas, a intervenciones y a la materialización de imaginarios y pulsiones de una heterogénea subjetividad social” (Aguiluz, 2010: 201). Si bien es cierto que estas imágenes son autorreferenciales, pues las fotografías son finalmente recortes, su poder permea el espacio social y la constitución de las diversas relaciones sociales que se exudan del cuerpo urbano.

Lo anterior es posible observar desde el ejercicio etno-metodológico en cualquiera de nuestras ciudades, en ciudades tan complejas y distintas como son Buenos Aires y la Ciudad de México. Muy distintas pero a la vez mantienen goznes de continuidad visual que permiten abrir el pensamiento latinoamericano hasta la propia experiencia personal. Su ubicación ayudó a descubrir a un sur que es tan latinoamericano como el propio norte.

Ciudades limítrofes que encadenan una tradición de la cultura latinoamericana contemporánea desarrollada a través de diversas representaciones, como en la tradición literaria, a través de la generación de un lenguaje que cada

región reinterpreta conformando el vasto idioma español latinoamericano contemporáneo, con “pibes”, “chorros” y “weyes” incluidos. Con sus propios dolores compartidos; con Eve Bonafini y Rosario Ibarra de Piedra, con sus estridentes pérdidas, con sus memorias en contienda. Una con Arlt, Borges, Cortázar, Walsh, Eloy Martínez; la otra con Fuentes, Paz, Monsiváis, Poniatowska, Celorio, Volpi. La una con sus tangos milongueros, cumbias villeras, rock y canción protesta; la otra con su bolero, sus sones, cumbias y salsas, *ska*, rock y hip hop. La una con sus villas y calles, con sus cafés y cantinas; la otra con sus domingos de feria y de centro histórico y sus gorditas de chicharrón. Con los extranjeros de todos los países, zonas y provincias, con los que van y vienen en busca de trabajo; con sus doñas y sus abuelas, con todos nosotros que caminamos, rompemos y perpetuamos el espacio.

Es posible decir que la producción de cotidianidad recupera los elementos invisibilizados por la lógica neoliberal de nuestras ciudades, por eso es necesario recuperar también la observación flotante que a ratos se olvida ante la constante saturación de fenómenos e imágenes que se suscitan en nuestras urbes. Es preciso dejar la visión fragmentaria e integrar nuestros sentidos a los hechos que denotan desde su nacimiento una enunciación de praxis política.

Aunque desde la lógica global hegemónica la cultura sea vista como un recurso de control social, el reconocimiento y seguimiento de los diversos procesos sociales dislocan esta idea de la cultura como máscara y escenografía, y nos permiten adentrarnos en el giro que las prácticas cotidianas recrean sobre el espacio público. Rescatando la idea de espacio esponjoso con la que Delgado se refiere al espacio público, las tensiones que se suscitan en él harán que se transformen no solo las relaciones sociales, sino la construcción social de la ciudad latinoamericana, que se constituye de todas sus imágenes, de su propia historia y devenir, pues son momentos residuales como las fotografías que amplifican y redefinen la idea de ciudad.

La ciudad es y puede ser pensada como el espacio donde las luchas re-significan su sentido

de lugar, donde las ficciones contemporáneas que la alianza mercado/Estado han establecido logran ser superadas, dejando igualmente la reflexión para quienes también construyen la ciudad, como los arquitectos y urbanistas. Hacer la ciudad latinoamericana en el siglo XXI seguirá siendo un proyecto en constante redefinición y planeación.

Bibliografía

- Aguilar, Miguel Ángel (2006). “La dimensión estética en la experiencia urbana”, en: Alicia Lindón *et al.* *Lugares e imaginarios en la metrópolis*, México: UAM-I, Anthropos.
- Aguiluz Ibargüen, Maya (2009). “Legibilidades acusadas: para Benji de un lacónico S”, en: *Revista Anthropos*, n° 225, Barcelona.
- Aguiluz Ibargüen, Maya *et al.* (coord.) (2007). *Memorias (in)cógnitas. Contiendas en la historia*, México: UNAM, CEIICH.
- Benjamin, Walter (2003). *La obra de arte en la época de su reproductibilidad técnica*, México: Itaca.
- Bentes, Ivana (2004). “Made in favelas”, en: Revista electrónica *Global* www.globalproject.info
- Cassigoli, Rossana (2007). “Memoria y relato en la obra de Michel de Certeau”, en: Maya Aguiluz Ibargüen *et al.* (coord.) *Memorias (in)cógnitas. Contiendas en la historia*, México: UNAM, CEIICH.
- Delgado Ruíz, Manuel (2007). *Sociedades movilizadas*, Madrid: Anagrama.
- (2000). “Los procesos de apropiación del espacio público, etnografía de los espacios urbanos”, capítulo III, en: Provensal, D. (ed.) *Espacio y territorio. Miradas antropológicas*, Barcelona: Universitat de Barcelona.
- (1999). *El animal público*, Barcelona: Anagrama.
- de Certeau, Michel (2000). *La invención de lo cotidiano. Artes de hacer*, México: UIA.
- (1994). *La cultura en plural*, Buenos Aires: Nueva Visión.
- Duhau, Emilio (2003). “Las megaciudades en el siglo XXI”, en: Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México: FLACSO.
- Duhau, Emilio *et al.* (2008). *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*, México: UAM-I, Siglo XXI.
- Fiori Arantes, Otilia (2006). “Pasen y vean... Imagen y *city marketing* en las nuevas estrategias urbanas”, en: *Punto de vista, Revista de cultura*, n° 66, abril.
- García Canclini, Néstor (1995). *Consumidores y ciudadanos, conflictos multiculturales de la globalización*, México: Grijalbo.
- Indij, Guido (2007). *1000 stencil*, Buenos Aires: La marca editora.
- Lacarrière, Mónica (2008). “Tensiones entre los procesos de recualificación cultural urbana y la gestión de la diversidad cultural”, en: *Revista La Biblioteca*, n° 7, primavera, Buenos Aires.
- Marx, Carlos (2008). *El capital I*, cuarta reimpresión, México: FCE.
- Nava, Patricio; Zimmerman, Marc (coords.) (2004). *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo [des]orden mundial*, México: Siglo XXI - LACASA.
- Ortiz, Renato (1994). “La mundialización de la cultura”, en: Néstor García Canclini *et al.*, *De lo local a lo global. Perspectivas desde la antropología*, México: UAM Iztapalapa.
- Ramírez Kuri, Patricia (2009). “La ciudad, espacio de construcción de ciudadanía”, en: Treviño Carrillo, Ana Helena *et al.*, *Ciudadanía, espacio público y ciudad*, México: UACM.
- Ramírez Kuri, Patricia *et al.* (coord.) (2006). *Pensar y habitar la ciudad, afectividad, memoria y significado en el espacio urbano contemporáneo*, México: Anthropos, UAM-I.
- Ramírez Kuri, Patricia (coord.) (2003). *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México: FLACSO.
- Santos, Boaventura de Sousa (2009). “Hacia una epistemología de la ceguera”, en: Gandarilla Salgado, José Guadalupe (ed.). *Una epistemología del Sur: La reinvencción del conocimiento y la emancipación social*, México: CLACSO.
- Silva, Armando (2007). “Imaginarios urbanos en América Latina: archivos”, en: Berenger

Ros, Nieves (real.) *Imaginarios urbanos en América Latina: urbanismos ciudadanos*, Barcelona: Fundació Antoni Tàpies.

——— (1992). *Imaginarios urbanos*, Bogotá: Tercer Mundo.

Zukin, Sharon (1995). “¿De quién es la cultura? ¿De quién la ciudad?”, traducción de Alison Klurfeld del libro *The cultures of cities*, Cambridge: Blackwell Publishers.

Apuntes sobre semiología urbana y conformación de identidades en el espacio cochabambino

Rocío Zabaleta M.¹ (Bolivia)

Resumen

Durante los últimos treinta años la semiología se vio condenada a ser la cenicienta en el baile de las ciencias; denostada por unos pocos enciclopédicos, se la acusó de diversos defectos y perversiones académicas, se la calificó como totalizante y completamente osada a la hora de definir sus objetos e intereses de estudio además de ser reduccionista. En el nuevo siglo, es necesario reubicarla en el mapa de las ciencias sociales y señalar sus rumbos metodológicos y científicos además de su utilidad para comprender al mundo globalizado y los fenómenos que lo caracterizan. El presente ensayo pretende acudir a una estructura conceptual que dibuje el rostro actual de lo semiológico para aplicarla al fenómeno de lo urbano desde la lógica del signo, el espacio, la construcción de identidad, el discurso y la historia.

La calle se convirtió en el espacio de nuestros encuentros y contradicciones.

Disquisiciones sobre semiología y semiótica

Las definiciones sobre semiología siempre se han enfrentado con el término semiótica,

creándose la gran disputa del siglo pasado para entender cuál de los términos era válido y en qué circunstancias debía aplicarse uno u otro. Es necesario acudir a conceptos fundamentales que ayuden no solo en la definición de la ciencia sino que delimiten su campo de estudio y sus alcances metodológicos y científicos.

Un concepto de Winfried Noth señala que “la semiótica es la ciencia de los signos y de los procesos significativos (semiosis) en la naturaleza y en la cultura” (Noth, 1995:19). Este concepto de semiótica nos acerca a una visión especializada pero diversa que estudia a los fenómenos de signos y de lenguajes desde la lógica y la filosofía, y se define como una filosofía científica del lenguaje, por ello se divide en tantas semióticas como lenguajes existen: semiótica de la imagen, retórica, poética, narratología, paleografía, iconografía, entre otras varias.

Para otros autores la semiótica “es la ciencia que tiene por objeto de investigación todos los lenguajes posibles, su utilidad fundamental radica en hacer posible la descripción y análisis de la estructura signica de objetos, procesos o fenómenos en categorías de clases organizadas” (Santaella, 1983).

Este segundo concepto permite generar un nuevo elemento de análisis a través de la palabra

1 Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social. Postgrado en Géneros periodísticos. Especialidad en Educación Superior e Investigación en Comunicación y Semiología. Docente universitaria. Responsable del área de educación de la ONG Desafío. chiozab@yahoo.es

estructura, entendida como elemento que caracteriza la forma pero afecta al contenido. La semiótica realiza un estudio estructural de los relatos y de los signos, sentando la diferencia a partir de ese elemento para separarse de las áreas de análisis de contenido o análisis literario o, incluso, del análisis lingüístico y discursivo.

Cuando en 1916 surge el *Curso de lingüística general* de Ferdinand de Saussure, se plantea como concepto fundamental que la semiología es la ciencia general de los signos en el seno de la vida social; aspecto que la liga con la psicología social y la antropología pero le concede una profundidad conceptual e interpretativa importante.

Este último concepto de semiología plantea que todos los signos deben desmenuzarse desde lo lingüístico, es decir, que no existe ningún sistema de signos en la sociedad que no deba ser racionalizado a través de lo lingüístico, por ello se dice que lo semiológico es una translingüística.

Al margen del uso de un término u otro –semiología y semiótica– los aportes conceptuales y metodológicos de ambos deben recuperarse hoy indistintamente para analizar, desde una perspectiva más racional, lo cultural de los fenómenos de construcción y consumo de los signos y lenguajes. El resultado puede ser un enriquecimiento de las formas de entender la vida en sociedad desde un punto de vista semiótico, más cercano a los fenómenos y menos reduccionista en lo metodológico y conceptual.

La sociedad del siglo XXI está señalando la irrupción de nuevos fenómenos de gran importancia para hablar de identidad, consumo, territorio y espacios a los cuales puede llegar el análisis semiótico que debe tratar los aspectos comunes a todos los sistemas de signos.

La visión integral del fenómeno semiótico: los niveles de análisis

Situar el análisis semiótico en sus alcances y limitaciones permitirá comprender que durante mucho tiempo se desvirtuó sus posibilidades y resultados.

Saussure definió los tres niveles y Peirce los bautizó: sintáctica, semántica y pragmática; niveles que deben sustentar la intervención metodológica en semiótica porque contribuyen a la visión integral de los fenómenos de interés científico.

La sintáctica, definida como el nivel de análisis de las interacciones entre los signos de un sistema consigo mismo o entre sí mismos (Peirce, 1987), permite el análisis estructural, se sitúa en el marco de la ubicación de los signos al interior del sistema y de su rol en el mismo como eslabón de un compuesto de elementos que conforman la dinamicidad radical del proceso semiótico.

La semántica, segundo nivel de análisis semiológico, se acerca de forma rigurosa a la construcción de significados; dicho de otra manera, establece la relación entre el signo y sus significados. Su vinculación con lo simbólico y lo cultural es determinante para la aplicación de una lectura de los fenómenos, no es posible hablar de un proceso semiótico si no hablamos del significado social que se le asigna al signo y que puede ser infinitamente diverso como concepciones o lecturas existan.

La pragmática viene a considerarse el rostro desconocido del análisis semiológico, aquel que muchos teóricos no quisieron observar pero que se halla indisolublemente ligado a los otros dos niveles; establece las relaciones del análisis entre el signo y sus usuarios.

Los usuarios del signo son aquellos que desarrollan la producción de sentidos a través del signo, le atribuyen utilidad social y pueden producir e interpretar el signo. Sin embargo, como nivel se sitúa en un espacio más complejo, el de articular el sistema de signos con el entorno, el contexto, lo histórico, lo institucional y, por lo tanto, con lo ideológico.

¿Cuál es la utilidad de la pragmática para la investigación en semiología? Es el nivel que organiza y señala coherencia entre lo estructural de la sintáctica, lo sociológico de la construcción de significados y el desafío científico de situar al signo o a los fenómenos de signos en un espacio histórico, condicionado por múltiples variantes.

Todo acercamiento semiológico a lo social como signo debe definirse a partir de esos tres niveles de análisis, pero no asumirse como una fórmula matemática sino flexible; los niveles pueden fusionarse entre sí, extractar elementos de coincidencia, establecer los relatos y los elementos fundamentales que caracterizan a los procesos de significación.

Semiología urbana: elementos y características

Uno de los pioneros en el análisis del espacio urbano desde un punto de vista semiológico es A. G. Greimas, quien en 1976 planteó un marco para el estudio sociológico-semiótico de lo urbano. La mayoría de las investigaciones realizadas desde ese entonces se desarrollaron en base a la corriente lingüística, marcadas y restringidas por acudir a los conceptos de dualidad en lengua y habla, sistema y proceso, sintagma y paradigma, entre otros.

Conciben lo urbano en general como un sistema, como una lengua, compuesto de unidades homogéneas con roles perfectamente diferenciados; cada espacio concreto es como un proceso producido gracias a la lengua, como mensaje producido por el código y como acto de habla perteneciente a la lengua (Gonzales, 1999: 87).

Para una semiótica del espacio urbano debe acudirse a la ciencia entendida como la teoría general de los sistemas de significación, pero sin restringirla a los signos lingüísticos, reduccionismo que impide el acceso a otros dominios significantes que también determinan la identidad de lo urbano.

El espacio urbano no existe por sí solo, son las prácticas sociales las que lo constituyen, “el espacio urbano es un entrecruzamiento complejo de prácticas de muy distinta índole; cada espacio es heterogéneo, producto de un conjunto complejo de relaciones entre las prácticas desarrolladas en él” (Ídem: 89).

Como señala Gonzales, desde un punto de vista de lo social no hay un espacio previamente

establecido sino determinado por lo que los agentes sociales generan como actividades en él. La ciudad es un espacio donde ocurre todo tipo de actividades, tanto de producción como de intercambio, consumo y administración, y este espacio es producto de una determinada estructura social (Ídem: 90).

El planteamiento anterior se sitúa en la pragmática para acercarse al fenómeno urbano, vinculando el fenómeno con lo histórico, lo arquitectónico, lo comercial, lo ideológico, lo institucional, entre otros. La pragmática como dimensión de análisis del signo y sus usuarios desarrolla las relaciones que conforman al fenómeno pues asume que los signos nunca permanecen inmutables e independientes de lo societal.

Pese a esto no debe considerarse que el espacio sea un reflejo de las relaciones sociales, lo es de las acciones desplegadas en un escenario pero que le confieren la característica de fenómeno urbano; aspecto que exige establecer las leyes estructurales y coyunturales que determinan la existencia del espacio y su transformación en el marco de lo histórico (Gonzales, 1999). Un concepto complementario sobre el término ciudad nos permitirá entender la relación entre evolución, historia y práctica social.

La ciudad es un artefacto complejo creado por el hombre en su práctica social. La diversidad de factores que inciden en su desarrollo hace de su gestación un proceso multidireccional. La ciudad, al comprender en sí la evolución social de diversas culturas urbanas contiene también la historia, es decir, la acumulación de tradiciones, vivencias, objetivos y aspiraciones de las comunidades cuya vida circunscribe físicamente en su tiempo (Segre, 1995: 117).

Existe una íntima relación entre lo urbano y lo cultural, el primero no puede desarrollarse fuera de las prácticas culturales y los esquemas de convivencia desarrollados por el hombre en sociedad. Cualquier investigación que aborde como problemática el entorno urbano debe analizar las formas culturales y lo ideológico para descifrar la simbólica de la ciudad y, a partir de ello, entender la identidad, la idiosincrasia y los discursos que coexisten en el espacio urbano.

En la vida social los espacios son un marco referencial para el ser humano, que los usa para desarrollar su cotidiano vivir; las formas urbanas como las calles, los monumentos, los barrios, el diseño y la arquitectura además de la distribución espacial generan significados complejos vinculados con lo histórico, plétóricos de ideologías, matizados por el imaginario colectivo y determinados por las prácticas económicas.

Debe partirse de considerar a la práctica urbanística como práctica significativa a partir del diseño de lo urbano al que se define como una práctica social que funciona de acuerdo con un juego de normas y reglas sancionadas explícita o implícitamente por la sociedad (Gonzales, 1999: 111).

Cuando Gonzales se refiere a esas prácticas significantes se debe entender que todas las acciones sociales responden a la estructura de valores y comportamientos aceptados en sociedad y asumidos como equilibradores de las relaciones en sociedad, esos aspectos también se incluyen en la complejidad del espacio urbano, regulado por intangibles acontecimientos y valores sancionados y aceptados colectivamente.

Discurso y simbólica urbana como texto social

Según Eliseo Verón todo puede analizarse como texto, siempre y cuando sea con una mirada amplia que no reduzca los fenómenos de los signos al texto tradicional y lingüístico; nos habla del texto social, caracterizado por una inserción múltiple en las prácticas sociales (Verón, 1987).

Si entendemos a la ciudad como texto, deberemos situar los múltiples códigos que coexisten en ella; en una calle coexisten sistemas de significantes y significados distintos como el diseño, el color, la publicidad, las dimensiones, los materiales, los gestos de quienes interactúan allí, incluso los *graffiti* de las paredes. No deben verse las jerarquías sino el texto social cultural inserto en la práctica y acción ciudadana.

Los atributos simbólicos son elemento clave para hablar de discurso: las representaciones que se hace sobre un objeto o fenómeno, sus características de interpretación en sociedad y lo socializado de generación en generación sobre ese objeto. Las lecturas que se realizan sobre lo urbano pueden darse no solo generacionalmente, sino también de forma inter-generacional; lo que un espacio significó para un segmento de determinada edad, podría significar algo diferente para otro segmento en otro momento histórico y en otras condiciones.

En ese marco deberían establecerse e identificarse las prácticas discursivas (Foucault) definidas como prácticas que forman sus objetos, pues se producen condiciones y circunstancias históricas para el desarrollo de un haz complejo de relaciones determinadas por la acción de instituciones, procesos económicos y sociales, formas de comportamiento, sistemas de normas, etc. Esta definición permite tener en cuenta lo extralingüístico, materia significativa de lo urbano (Gonzales, 1995).

Esto tiene una importancia radical porque permite definir el objeto de estudio semiológico desde el uso de códigos diversos. A medida que cambia el espectro de lo urbano su materia significativa es más diversa y diferenciada, los significados solo se articulan con las prácticas sociales que se desarrollan en esos espacios.

Las prácticas discursivas son fenómenos marcados por la institucionalidad que define las acciones de los sujetos en sociedad, de ahí que dentro de un estudio de lo urbano el término institucionalidad se sale del marco de lo físico o tangible, presente como infraestructura, para entenderse como todo sitio donde se opera la reproducción de las relaciones sociales dominantes.

Finalmente es necesario hablar de lo simbólico en relación a lo urbano y a las prácticas discursivas, pues el símbolo viene a ser una señal que actúa por convención, deriva de un acuerdo social y solo funciona en relación al contexto y las prácticas históricas y sociales de cada tiempo (Peirce, 1987).

Cochabamba como texto social Orígenes y espacios de desarrollo

La ciudad de Cochabamba es un espacio urbano que fue fundado el 1 de enero de 1574 por Sebastián Barba de Padilla –por orden del virrey Francisco de Toledo– con el nombre de Villa de Oropeza. Su nombre actual, Cochabamba, data del 5 de agosto de 1783 y proviene de una voz quechua cuyo significado es lago pantanoso.

En 1928 Cochabamba tenía aproximadamente 50.000 habitantes, era considerada una ciudad de turismo y festejo, caracterizada por el buen clima y por lugares de entretenimiento familiar antes que por actividades industriales o políticas.

Con el tiempo, se van construyendo edificios más altos, de mejor aspecto, mejor decorados, de dos o tres pisos, con balcones corridos o ventanas de farol para gozar del aire fresco de la tarde. En las calles comerciales y próximas a la plaza principal, se notaba movimiento y actividad reveladores de intensa vida urbana y mercantil (Alarcón, 1928: 73).

El aspecto mismo de la ciudad no tiene nada de particular: uno que otro edificio interrumpe la monotonía de las casas de estilo post-colonial europeo, generalmente de fachadas simétricas y pinturas frescas y alegres; las ventanas del piso bajo son de reja y en los barrios concurridos la parte baja está destinada a tiendas o almacenes. Bazares, jugueterías, tiendas de novedades en el centro, despachos, pulperías, boticas por todas partes. [...] Como una prolongación de la ciudad y hacia el otro lado del río Rocha, se extienden en caprichosas líneas los edificios campestres destinados al veraneo de las familias acomodadas y hasta el pueblo: Cala-Cala, Queru-Queru, la Recoleta, la Muyurina y otros sitios donde se han establecido las granjas y las casas de campo más elegantes del país (Idem).

El mismo autor señala la importancia de los espacios recreativos en la zona vinculando el desarrollo urbano con espacios diseñados a la usanza europea; cuando se refiere a los actores fundamentales de la época habla de los acomodados herederos terratenientes cuya vida

pasaba plácida con el apoyo de los campesinos que vivían en sus tierras.

Fotografías de la época muestran un espacio urbano caracterizado por la noción de ciudad de élite agraria, con grandes espacios de consumo y entretenimiento, simbolizando el status social de cada sector. Poca atención se le da al sector campesino relegado al uso del tranvía para comercializar su producción y a la actividad de servir a los visitantes de cada zona.

En los primeros años del siglo XX surge en la comuna cochabambina Ramón Rivero, presidente del Concejo Municipal, considerado el visionario de la planificación urbana en la ciudad por su propuesta apegada al modernismo arquitectónico y a la industrialización creciente en un espacio urbano cada vez más productivo.

Como parte de esa política Ramón Rivero expropió los terrenos del Templo de Santa Clara, en pleno centro de la ciudad, para abrir la calle 25 de Mayo y dar paso a la Plaza Colón y el futuro Prado, indispensables para el proyecto de modernización de Cochabamba (Archivo Histórico de Cochabamba, 1925).

Así, la ciudad empezó a transformarse para cambiar su bucólico aire provincial y convertirse en un polo de desarrollo basado en principios modernistas y planificados. La labor de expropiación de terrenos de la iglesia supuso un tremendo conflicto institucional que agobió a la Alcaldía durante varias gestiones pero permitió la construcción de la Plaza Colón, cuya característica notable era la edificación de un arco gigantesco que rodeaba la plaza a manera de gran ingreso; fue construido con el objetivo de mostrar la grandeza que caracterizara al lugar por el cual debían pasar los numerosos visitantes que iban hacia la campiña de Cala-cala.

Durante mucho tiempo la plazuela Colón desarrolló actividades en base a restaurantes de élite donde solo tenían cabida los grandes hacendados y las familias acomodadas en ese entonces. Uno de los lugares principales era una casa donde se vendía cerveza de fabricación alemana (hecha por migrantes establecidos en la zona) donde no se permitía otro tipo de bebidas, costumbre que ha quedado instalada hasta hoy, dado que en todo el espacio desde la Plaza

Colón hasta El Prado los restaurantes todavía ofrecen principalmente cerveza.

Durante el siglo XIX y XX el espacio cochabambino experimentó diversos cambios producto de hitos históricos que determinaron una modificación de sus asentamientos humanos y de su sistema productivo además del impacto de las decisiones estatales en estructura institucional y productiva; la Guerra del Chaco, la Reforma Agraria, los gobiernos de facto, el retorno a la democracia, el neoliberalismo y, junto a él, el fenómeno de los relocalizados mineros, y en la época más cercana, el surgimiento de nuevos movimientos sociales indígenas, la “Guerra por el Agua” en el 2000 y finalmente la “Guerra por la Prefectura” el 2007. Todos esos acontecimientos determinaron una modificación en la forma de ver el espacio urbano cochabambino.²

Por otra parte, durante los últimos 60 años se ha producido en Cochabamba el fenómeno migratorio del campo a la ciudad y de la ciudad a otras ciudades, aspecto que junto con la llegada y asentamiento de miles de relocalizados mineros con sus familias en espacios sub-urbanos causaron la transformación del rostro de la ciudad. Empezó a crecer desordenada y caóticamente, perdiendo su antigua característica de tranquilidad y alegría, los límites urbanos se confundieron con los de provincias y cantones cercanos, llegando a conformar una mancha urbana que une Vinto, Quillacollo, Cercado y Sacaba.

Después del Decreto 21060 en agosto de 1984, y su impacto sobre la economía nacional, varios flujos migratorios de zonas mineras se asentaron en espacios donde conformaron un bloque casi enfrentado a la ciudad de rancio abuelo, que se negaba a recibir a sectores populares venidos de otras latitudes. Como resultado de estos asentamientos se produjo la irrupción de una economía terciaria de corte mestizo.

Al quedarse sin trabajo, numerosos migrantes –de origen campesino quechua y aymara– tomaron las calles para ofrecer una amplia gama de

productos sin el control oficial. El contrabando se fortaleció y apoderó de las calles de la ciudad al no existir políticas de control y planificación para situar a esta nueva oferta comercial.

Junto con este fenómeno se dio el estallido de los conflictos sociales entre sectores, aspecto que si bien no había sido muy visible hasta entonces, siempre existió. Estos conflictos sociales generaron confrontación discursiva y territorial entre sectores sociales y junto a ello la débil institucionalidad de la Alcaldía, Prefectura, Iglesia y Policía se resquebrajó aún más.

Una simbólica división de la ciudad en norte y sur dio lugar a pensar en una ciudad dual, la rica y poderosa en el sector norte y la pobre e ignorante en la zona sur. Hoy esos parámetros se han desdibujado porque se produjo un redimensionamiento del ingreso y actividad productiva de cada sector, los mercados se diversificaron y las acciones ya no pueden establecer aquellas diferencias marcadas que se habían planteado.

¿Puede hablarse de una semiótica urbana en Cochabamba?

Un estudio profundo debería respetar marcos históricos por calle, por monumento, por plaza o por barrio, señalar un mapeo detallado de lo urbano en cada cuadra y también sistematizar desde un punto de vista arquitectónico y político la institucionalidad de cada espacio además de indicar los significantes que configuran el espacio social; en el presente caso lo haremos a partir de sectores de la ciudad considerados importantes por su significación de lo cochabambino.

Dado que un análisis semiótico de lo urbano debe desarrollarse guiándose por el sintagma de las calles e infraestructura, trabajaremos con tres espacios: la Plaza principal, el Puente de la Recoleta y El Prado, asumiendo de forma integral la aplicación semiológica, por lo tanto, haciendo una lectura unificada a nivel sintáctico, semántico y pragmático.

2 Existen otros fenómenos importantes en el plano cultural y político que no están tomados en cuenta aquí, aunque reconocemos su incidencia en determinados momentos.

Complementariamente haremos una comparación entre la Cochabamba de antaño y la Cochabamba de hoy, para observar la evolución urbana de los espacios analizados y sus significados como resultado de las acciones sociales que se despliegan en ellos. El signo solo nos interesa en el marco de las prácticas sociales que se despliegan en torno a él.

La dinámica histórica cochabambina y sus efectos en el espacio urbano

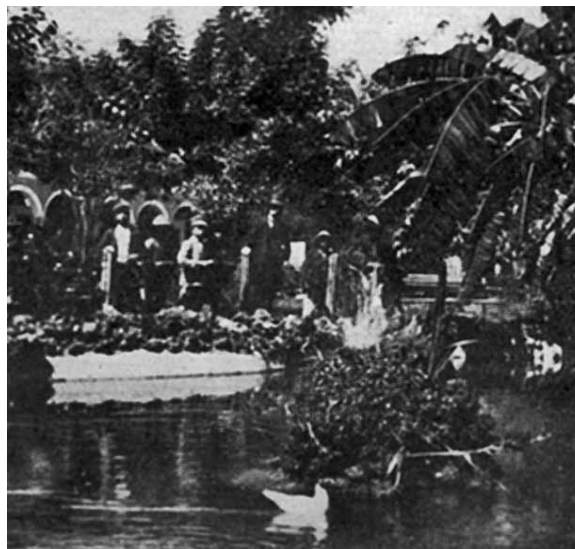
Los edificios que conforman la Plaza 14 de Septiembre, plaza principal de la ciudad de Cochabamba, muestran características uniformes, fachadas barrocas (entre las que se encuentra la Catedral) que datan del siglo XVII, época en la que se añadieron pinturas coloniales además de mobiliario.

Fotografías 1 y 2
Plaza 14 de Septiembre en 1928



Fuente: Alarcón, 1928: 58.

Fotografía 3
Laguna de la Plaza principal en 1928



Fuente: Alarcón, 1928: 58.

Estas tres fotografías señalan la característica fundamental del espacio de la Plaza 14 de Septiembre como escenario de numerosas actividades políticas, cívicas, sociales y culturales que muestran la transformación fundamental que se da a través de los usos asignados por la colectividad.

En los años 30 este espacio había sido reservado para el descanso familiar y para la exhibición de poder social, político y económico. En la laguna, que antiguamente se encontraba en el espacio norte de la plaza, podían circular botes donde las familias encumbradas disfrutaban en conjunto. Era característico el paseo dominical con las mejores galas, de usanza europea, los caballeros con terno, sombrero y bastón y las mujeres con sombrillas, sombreros y trajes largos.

Simbólicamente, la plaza era un centro de poder social y político, estaban concentradas en ese espacio las instituciones más importantes como la Prefectura, la Policía y la Iglesia. Por su rango, ese espacio era intocable para sectores populares, no se admitían en esos espacios prácticas rituales indígenas ni eventos culturales populares, aunque sí se permitían desfiles militares y de los liceos y colegios de alcurnia.

Fotografía 4
Plaza 14 de Septiembre en la actualidad



Fuente: Rocío Zabaleta.

En esta fotografía, la Plaza 14 de Septiembre ha sufrido la modificación de sus elementos significantes, no existe más la laguna y en su lugar se ha construido un espacio destinado a la práctica cultural y política, se realizan concentraciones, exposiciones, conciertos y otros. En sus alrededores la plaza aún mantiene, por exigencia de la Alcaldía Municipal, el diseño y arquitectura de la época, lo que se ha transformado son las acciones que se desarrollan en la zona, caracterizadas por su función política.

La ausencia de espacios recreativos ha permitido situar la plaza como el centro político, un territorio para congregarse la atención de la ciudadanía a través de un espectro mediático, todos los medios de comunicación hacen su cobertura permanente en la plaza principal. Aparecer en la plaza y llamar la atención de un medio de comunicación significa estar ejerciendo alguna función institucional y simboliza poder, lo que da lugar al reconocimiento público. Así, los ciudadanos no requieren concentrarse físicamente en ese espacio para saber qué sucede en él, los medios lo transmiten.

La plaza ya no es más escenario de poder social, sino escenario de resolución de conflictos y de participación ciudadana (marchas, cabildos, ruedas de prensa, enfrentamientos contra el orden establecido). Sin embargo, desde el 2002 puede decirse que no es más un escenario de la cochabambinidad hegemónica sino de la vida política nacional. Allí se produjeron dos

fenómenos: primero, la “Guerra por el Agua” en 2000, con el surgimiento de los “guerreros del agua” encarnados por los sectores populares que sitiaron la Prefectura para exigir la no privatización de la empresa de agua potable y, segundo, en enero del 2007, la Guerra por la Prefectura, cuando se incendió esta institución en el afán de derrocar al entonces prefecto, Manfred Reyes Villa.

Esos dos fenómenos cambiaron el rostro de la Plaza 14 de Septiembre desde un punto de vista simbólico, demostraron el divorcio entre la institucionalidad, sus discursos y los movimientos sociales, fenómenos que no podrían haberse dado veinte años antes porque las condiciones, los actores y el contexto eran distintos.

Hoy la plaza principal no es más usada para el regocijo de las élites criollas sino como territorio de conflicto en el que se sitúa el ejercicio de la ciudadanía; ya no son clases sociales, son sectores sociales diversos con fines políticos y culturales que han decidido vencer la institucionalidad y la hegemonía para construir espacios de re-encuentro aunque no sea en condiciones pacíficas.

Cuando la plaza no se encuentra convulsiónada, es panorama de festejo y fiesta popular. En fechas claves como el día de la patria, navidad o año nuevo ese espacio se abre para la interacción de sectores populares. Aquellos que estaban prohibidos de ingresar a la plaza ahora han hecho de ella su espacio, trabajan, juegan, bailan, luchan en ese espacio.

La institucionalidad de ese espacio antes radicaba en el poder hegemónico de sus actores fundamentales, hoy reside en el poder de nuevos actores sociales diversos y, en algunos casos, ambiguos, con rostros distintos, visiones cada vez más enfrentadas pero que son parte de los discursos que se elaboran actualmente.

Existe una resolución municipal que prohíbe realizar modificaciones de las características arquitectónicas y fachadas de los edificios a tres cuadras alrededor de la plaza principal de Cochabamba. En la foto se observa parte de la fachada de los edificios que datan de fines de 1800 y que muestran esa tendencia post colonial con los balcones descubiertos, característica de ese periodo. Esas casas cobijan en los pisos hacia la

calle a los negocios diversos de la zona, que ya no son más sastrerías o boticas, son ahora cafés internet, fotocopiadoras, farmacias en red, tiendas de celulares y otros rubros lejanos a la bohemia de antaño y de la tradición cochabambina.

Fotografía 5
Casco viejo de Cochabamba, patrimonio cultural



Fotografía 6
Convento de Santa Clara en el Casco Viejo de Cochabamba 2009



Fotografía 7
Casa señorial en pleno centro de la ciudad



Fuente: Fotos 5, 6 y 7 Rocío Zabaleta.

Estas fotografías muestran las imágenes de la Cochabamba de ayer retratadas en la actualidad, significantes parecidos: piedra, adobe, madera, tejas coloniales, arquitectura de estilo barroco, pero significados completamente distintos en la evocación de lo que fueron en su momento. La primera, muestra lo que quedó como parte del Convento de Santa Clara después de la expropiación que Ramón Rivero propició, como parte de su proyecto de planificación urbana. En su interior, todo aquello que representaba el arte europeo: cúpulas, mármol importado, imágenes construidas en Italia y Francia, negación de lo nacional para hablar de visiones universales.

Iglesia y convento fundado en 1864 cuya construcción estaba bajo la dirección del arquitecto Knaudt, las reformas sufridas le han quitado su arquitectura original pues la fachada presenta un estilo moderno de remate triangular que pretende armonizar con la torre que va suelta y adelantada (Unidad de Turismo, Prefectura de Cochabamba, 2008).

La segunda fotografía presenta una casa imponente en su tiempo con el diseño y estructura también europeos, los portones de madera pesada tallados y ornamentados con hierro forjado, simbólicamente inexpugnable como el poderío de los grandes señores de ese tiempo. Hoy es una resquebrajada fachada, empobrecida y mutilada por el tiempo y el desgaste.

El casco viejo cochabambino se halla en un momento de transición importante, presenta el rostro de antaño pero su desarrollo comercial ha excedido su diseño y arquitectura; en el centro de la ciudad se observa un mercado de consumo moderno y tecnológico, siempre volcado a lo extranjero y no a lo propio, sin una identidad cochabambina real y descifrable.

Los locales comerciales de la zona presentan un diseño que difiere con lo circunspecto de la zona. El desarrollo urbano ha traído diversos elementos significantes que determinan nuevos significados para nuevas generaciones: grandes avenidas, gigantografías, anuncios luminosos, introducción de pantallas gigantes con publicidad, LCD, relojes troquelados en las esquinas, anuncios impresos, mezclas diversas para

promover un mundo de consumo en el cual las identidades son amorfas y globalizadas.

Es posible señalar que los signos urbanos no coinciden con las prácticas discursivas de los actores sociales. Estas prácticas se analizan como todo sitio donde se opera la reproducción de las relaciones sociales dominantes, ese es el centro urbano de Cochabamba, caracterizado por su vertiginoso ritmo y su espacio físico y arquitectónico inmutable al tiempo.

Las significaciones han cambiado, los discursos también, no son los mismos actores sociales los que conforman el quehacer cotidiano de Cochabamba y han surgido nuevas prácticas dominantes y nuevos sectores deseosos de ser identificados, reconocidos y legitimados.

Las prácticas discursivas han situado en un lugar preponderante a los sectores empresariales, la búsqueda de posicionamiento de marcas, identidades determinadas por el enfoque de lo comercial y novedoso, entrando en contradicción con lo vetusto de la infraestructura de la zona.

Fotografía 8
Puente de La Recoleta en 1915



Fuente: Alarcón, 1928: 58.

Fotografía 9
Puente de la Recoleta 2008



Fuente. Rocío Zabaleta

Dos muestras que señalan un cambio profundo de estructuras, materia significativa, significados y discursos. Casi noventa años separan la primera imagen de esta última y denotan una Cochabamba agraria en los principios del siglo XX, con extensos campos de sembradíos; se cruzaba a pie el puente o a caballo, el tranvía no pasaba por ese sector.

En el siglo XXI lo que caracteriza a esa zona es el divorcio de lo agrario y lo rústico para dar paso a la sociedad de consumo. Este es un escenario en el que se produce el nacimiento del resto de la ciudad divorciado del centro (y de sus conflictos) para convertirse en un espacio de poder comercial para la élites urbanas.

Se considera que toda esta zona, más lo que es Cala-Cala y Queru-queru, son los refugios de las élites cochabambinas que huyendo de la toma de los territorios centrales y de El Prado por sectores populares de gran poder comercial empezaron a usar los territorios agrícolas y turísticos de ese tiempo para hacer grandes y lujosas casas, mansiones en algunos casos, y grandes centros comerciales por el capital invertido. Hoy toda esta zona es la muestra el poderío económico de las grandes empresas que han trasladado sus centrales hacia este lado con el fin de separar las dos “cochabambas” (Entrevista a la socióloga Ximena Saavedra, 15/01/09).

Cuando se habla de la dualidad socio-urbana en Cochabamba se refiere a un fenómeno que ha partido la ciudad en polos de desarrollo, encontrados entre sí, y en algunos casos antagónicos, esos polos responden a estrategias económicas y también sociales para posicionarse en un territorio y ejercer un discurso hegemónico.

Desde el centro de la ciudad, su casco viejo, hacia el sur, está el primer polo, donde el impulso migrante de sectores ha conquistado poco a poco nuevos escenarios, y desde la avenida Heroínas hacia la zona norte (Cala-Cala, América, Pando, etc.) el espacio está destinado a esa élite criolla de gran poder económico, para la cual se ha creado un mercado de consumo interno variado y ajeno a lo boliviano y cochabambino.

En el zona norte que se abre por el Puente de la Recoleta se manifiestan las prácticas discursivas de los jóvenes y de los que ostentaron por mucho tiempo el poder económico y político en la ciudad. Para estos sectores se ha creado un mini universo propio, con universidades, colegios de prestigio, hipermercados, bancos, hospitales de lujo, restaurantes, locales de diversión, discotecas, bares, pizzerías, etc.

Pese a ello este sector no ha podido evitar la toma de ciertos territorios por sectores empobrecidos que se han subido a las faldas del parque Tunari y han desarrollado una barriada periférica que rodea a ese micro-universo al que nos referimos.

En ese escenario, las prácticas sociales que le dan identidad a los espacios urbanos se han asentado en sectores como la avenida Santa Cruz, para un sector cosmopolita de alto ingreso económico y la calle Pando donde se refugió la juventud después de que El Prado dejara de ser un espacio privilegiado para sectores sociales de élite.

Un aspecto interesante es ver que los sectores empresariales de corte popular están apoderándose de esas plazas urbanas que tenían un valor simbólico para los sujetos y están provocando un nuevo desbande de esas élites hacia otros lados; eso está sucediendo en la [avenida] Pando y sus alrededores a partir de la compra de una discoteca por parte de los dueños de una conocida empresa de ampliaciones de la zona sud (Entrevista a la socióloga Ximena Saavedra, 15/01/09).

La afirmación anterior certifica que los espacios urbanos son escenarios donde las prácticas discursivas están determinadas por las acciones sociales que en ellos se desarrollan; mientras la avenida Pando fue un escenario de moda, selecto y de identificación de los jóvenes de élite, era el territorio perfecto para ejercer el discurso de identidad y pertenencia; cuando un ajeno y desconocido actor social se apodera del espacio ya no pueden convivir ambos sectores.

Fotografía 10
Final de El Prado 1915



Fuente: Alarcón, 1928: 58.

Fotografía 11
Final de El Prado 2009



Fuente: Rocío Zabaleta.

Dos momentos históricos en un mismo espacio. En 1915 se observa la llegada del tranvía que congestionaba a la gente que se iba hacia el balneario de la zona de Cala-Cala y su laguna, generalmente espacio de transición entre la ciudad y los paseos turísticos.

En la fotografía actual se observa parte del desarrollo urbanístico propuesto en los últimos 30 años, plazas con fuentes artísticas, diseño modernista, edificaciones de gran tamaño y calles ampliadas para tomar el puente en diversos sentidos, pasos a desnivel y la generación de un espacio donde se producen importantes acontecimientos culturales y artísticos.

Desde el punto de vista del consumo se han situado en este espacio las empresas de gastronomía más importantes, las instituciones empre-

sariales de primer nivel en la ciudad y los edificios de departamentos más selectos y lujosos.

Este se ha convertido en un espacio de institucionalidad cochabambina, los eventos que deben ser conocidos y observados se realizan en la “plaza de las banderas”, las instituciones que se precian de hacer algo por la cochabambinidad se sitúan en este espacio o sus cercanías.

Sigue siendo un espacio de transición, de El Prado hacia la zona norte, pero también es un espacio o territorio que no debe ser tocado por los que se consideran ajenos. Si en lugar de la fotografía que usamos para este ejemplo, la imagen que presentáramos fuera la del 11 de enero del 2007, el resultado a nivel significado sería completamente opuesto, no sería el símbolo de la transición y de la apertura sino el símbolo del cierre de fronteras entre una Cochabamba y la otra, sería la argumentación que señala que las prácticas discursivas se convirtieron en acciones de hecho, violentas, racistas, completamente territorializadas.

El tiempo es diferente, el contexto no es el mismo. Desde su creación, la Plaza Colón y El Prado estaban reservados para el disfrute de las élites criollas, se había construido ahí un arco en forma de muralla para enfatizar más en la connotación buscada; los participantes del 11 de enero fueron generaciones que no crecieron observando el arco de la plaza ni sabían de ese fenómeno, sin embargo, a lo largo de cada generación fueron socializando la idea de que esos espacios eran intocables para los no-cochabambinos (entre los cuales para muchos también están los hijos de migrantes nacidos en esta tierra).

El discurso social y la práctica discursiva se asentaba en una noción de “nosotros” versus “los otros”, la pertenencia y la no pertenencia, aspectos que traían raíces históricas-urbanas difusas en el tiempo.

No es de extrañar que desde ese momento lo cochabambino haya cambiado de noción y de formas de identidad, no somos los mismos desde ese enero negro, pero seguimos siendo una ciudad arribista sin identidad propia pero con aires señoriales.

Finalmente, podemos arribar a conclusiones en relación a la identidad urbana cochabambi-

na como un espacio construido con una mirada hacia el extranjero, con numerosos ejemplos de copia de modelos europeos, materiales importados, obra de arquitectos extranjeros sin un sustento nacido de la identidad cochabambina.

Durante mucho tiempo se ha socializado un estereotipo de la identidad de Cochabamba. Definitivamente no somos más una capital de las flores, tampoco el corazón de Bolivia, no existe en el análisis una sola alusión a lo nacional, lo boliviano no se identifica, tampoco lo cochabambino. Queda en el aire la pregunta sobre qué es la identidad cochabambina.

Bibliografía

- Alarcón, Ricardo (1925). *Bolivia en el primer centenario de su independencia*, La Paz.
- Barthes, Roland (1988). *Elementos de semiología*, São Paulo: Cultrix.
- Eco, Umberto; Sebeok, Thomas (1991). *O signo de três*, São Paulo: Perspectiva.
- Gonzales, Cesar, en: Paoli, Antonio (comp.) (1998). *Comunicación publicitaria*, Buenos Aires: McGraw Hill.
- Guía de servicios y turismo (2008), Cochabamba: Etreus.
- Merrell, Floyd (1998). *Introducción a la semiótica de C. S. Peirce*, Maracaibo: Universidad de Zulia.
- Nöth, Winfried (1996). *A semiótica no século XX*, São Paulo: Annablume.
- (1995). *Panorama da semiótica: de Platão a Peirce*, São Paulo: Annablume.
- Prates, Eufrasio (2008). *Semiótica, uma suave introdução*, (s/e).
- Peirce, Charles S. (1987). *Semiótica*, São Paulo: Perspectiva.
- (1972). *Semiótica e filosofia*, São Paulo: Cultrix.
- Segre, Pedro (1997). *Semiología urbana*, Colombia: Universidad de Santa Fe.
- Santaella, Lucia (1983). *O que é semiótica*, São Paulo: Brasiliense.
- Saussure, Ferdinand de (1988). *Curso de lingüística geral*, São Paulo: Cultrix.
- Prefectura de Cochabamba (2008). Documento de la Unidad de Turismo, (s/e).

De noche en la ciudad. Estudios de la noche, el caso caleño

Andrés Felipe Castañeda Morales¹ (Colombia)

Resumen

Estudiar la relación entre las sociedades humanas y la noche no ha sido una preocupación central de las ciencias sociales. En los estudios existentes se han privilegiado aspectos como la vida nocturna (diversiones, lugares, bohemia), el peligro, la maldad, el miedo y la iluminación de la noche, así como su vigilancia y represión. Luego de hacer un paneo por algunas exploraciones sobre la noche urbana como objeto de investigación, este artículo recoge la etapa turbulenta que vivió la noche caleña entre 1910 y 1930 –cuando Cali se encontraba en un periodo de transición a la modernización– causada por el enfrentamiento entre el espíritu modernizador-burgués y la arraigada mentalidad tradicionalista.

La noche urbana: ese oscuro objeto de investigación

¿Qué pasa en nuestras ciudades cuando llega la noche?, ¿quiénes la habitan?, ¿qué imaginarios y prácticas sociales circulan sobre ella? ¿Acaso la noche propicia el desarrollo de formas particulares de experimentar la ciudad? Es curioso

que la enorme mayoría de las investigaciones sobre la ciudad nos la muestren solo hasta cuando se oculta el sol. Al salir la luna, los libros se cierran y parecen dormir. Estudiar la relación entre las sociedades humanas y la noche no ha sido una preocupación central de las ciencias sociales. La bibliografía existente es realmente exigua y, por lo general, se limita a pequeños artículos o capítulos de libros. Pero los pocos autores que se han aventurado a descubrir la nocturnidad han abierto una valiosa brecha de investigación, por lo que es importante empezar este texto haciendo un paneo sobre los temas, hallazgos y caminos que nos han dejado dichas exploraciones al interior de la –aún hoy– enigmática noche urbana.

El temor a la noche ha acompañado al hombre durante toda su historia. El profesor Jean Delumeau, citando la Biblia, demuestra la desconfianza que los antiguos tenían a las tinieblas, relacionadas con maleficios, tempestades y con “terribles” hombres que odiaban la luz: adúlteros, ladrones y asesinos (Delumeau, 1982). En términos generales, el autor sostiene que la analogía entre luz-oscuridad y vida-muerte es la figura retórica fundamental de la Biblia. Pero el temor a la noche no es exclusivo de los judeo-cristianos, es bien sabido, por ejemplo, que

1 Comunicador social. Aspirante a Magister en Historia por la Universidad del Valle en Cali, Colombia. Sus temas de especialización son: Historia de Colombia siglo XX. Historia urbana. Sindicalismo. Comunicación y ciudad. Crónica periodística. felipecasta2000@yahoo.com

los mexicanos de Teotihuacán (300 – 900 d.C.) temían que el dios sol se escondiera para siempre, por lo que en cierta temporada le ofrecían sacrificios.

Para Delameau existe una gran diferencia entre el miedo *en* la oscuridad, que se refiere al de los primeros hombres que en la noche quedaban expuestos a animales feroces, y el miedo *de* la oscuridad, que fabrican las personas que temen a los espantos. Por eso aduce “que los peligros objetivos de la noche hayan llevado a la humanidad, mediante acumulación en el curso de los tiempos, a poblarla de peligros subjetivos es más que probable” (Ídem: 142-143). Esta apreciación lo lleva a aceptar que “sigue siendo cierto que la oscuridad nos sustrae a la vigilancia de los demás y de nosotros mismos, y que es más propicia que el día a actos que uno rehúsa considerar por conciencia o por miedo: audacias inconfesables, empresas criminales, etc.” (Ídem).

Lo anterior explica que la civilización occidental urbana haya hecho tantos esfuerzos para hacer retroceder la noche y prolongar la luz a través de la iluminación artificial. De esta manera, elementos como la literatura –desde Shakespeare hasta Dante–, la persecución morbosa de la brujería y el satanismo durante el Medioevo, entre otros, hicieron que la Europa de principios de los tiempos modernos cayera en un profundo temor a la noche. Sin embargo, existía en aquellos tiempos una serie de exorcismos a los terrores de la noche, festejos y reuniones familiares en ciertas fechas importantes ayudaban a calmar el temor y empezaban a formar una vida nocturna. Aun así, la noche continuó siendo sospechosa, vinculada a ladrones, desalmados y asesinos, por lo que se creía en “la necesaria presencia en las ciudades del otro tiempo del vigilante de noche, que hace la ronda con su linterna, su campana y su perro” (Ídem: 153).

Álvarez muestra el interés de las sociedades occidentales por la iluminación artificial de la noche, desde el descubrimiento del fuego, “lámparas de grasa o aceite, antorchas de brea, teas de cera, linternas, candiles, el impulso de hacer tolerable la noche es universal y muy an-

tiguo” (Álvarez, 1996: 30). Como el fuego no era una solución suficiente para la oscuridad, la vida de los pobres seguía regulada por el sol. Solo las élites tenían, en Europa del siglo XVII, la posibilidad de gozar la noche.

Para derrochar en un ítem de lujo como la iluminación artificial había que tener mucho dinero; disfrutar de la vida nocturna era un signo de privilegio social, una conspicua forma de consumo (...) la vida nocturna como opción democrática accesible a todos, como un tiempo en que –con pocas salvedades– cualquiera puede llevar a cabo asuntos corrientes, es un invento relativamente nuevo (Ídem: 34).

En el camino de colonización de la noche, a los respetuosos de la ley les faltaba dos cosas: iluminación callejera y fuerza policial. En este sentido se dirigieron los esfuerzos, hasta que, en 1622, en París, el abate Laudati pudo:

(...) establecer puestos de vigilancia cada trescientos pasos y proveer guías con linternas que, previo pago, escoltaron a los viajeros entre esos puntos. Cinco años después, instado por su jefe de policía, Luís XIV promulgó la ordenanza de que las luces azarosamente colgadas de algunas casas se reemplazaran por linternas de vidrio suspendidas de cuerdas en medio de todas las calles.(...) Antes de que terminara el siglo, solamente en París había 6.500 candiles que cada noche quemaban 1.625 libras de velas (Ídem: 38).

Solo hasta los albores del siglo XIX el alumbrado público se regularizó y amplió su capacidad, gracias a la llegada a Europa de la luz de gas. Casi un siglo más tarde llegó la iluminación eléctrica de la mano de Edison, lo que, para Álvarez, definitivamente cambió la percepción del mundo. Los primeros habitantes de la nueva noche fueron vagabundos, proscritos, solitarios y delincuentes; luego llegaron los comerciantes que la aprovecharon para ganar dinero, así se implementaron los trabajos y los establecimientos nocturnos. Sin embargo, a pesar de estos inventos tan importantes, “nunca se elimina por completo la sospecha primitiva de que los

individuos de la noche no andan en nada bueno. Se escudan en la oscuridad porque los trabajos que hacen no pueden soportar el escrutinio del día” (Ídem: 15-16). Por esa razón, el camino que continuó tomando la relación del hombre moderno y urbano con la noche ha estado centrado en mantener el orden nocturno, porque “orden público y alumbrado urbano son caras de la misma moneda” (Ídem: 267).

Pensando precisamente en dicho orden nocturno, Müller (2004) se pregunta si la noche y el día eran concebidos de igual manera en la Roma antigua, y si no lo eran, si esta diferenciación influía en la reglamentación nocturna de los juristas. Para dicho fin se dedica a estudiar en el Digesto de Justantino, un compendio de medidas jurídicas realizado por el emperador en el siglo VI d. c., a través de la asamblea romana y con el consentimiento de los dioses. Para los romanos el día no era una unidad de 24 horas, sino que estaba compuesto de dos lapsos de doce horas que dividían la luz de la oscuridad, ésta última subdividida en cinco momentos. La noche romana no tenía iluminación, estaba rodeada de gente y dependía de una fuerza policial débil llamada la Guardia de la Ciudad, encargada de “lidiar con los incendiarios, ladrones, asaltantes, raptos y sus encubridores, y mantener la vigilancia toda la noche” (Müller, 2004: 127).

Los juristas discutían la idea de si la noche constituía una esfera esencialmente diferente al día. Mientras algunos pensaban que un contrato firmado en la noche no era válido, que una asamblea nocturna era sinónimo de conspiración o que los delitos cometidos en la noche eran más graves, otros consideraban que, por ejemplo, el hecho de que un esclavo permaneciera solo toda la noche no lo convertía en un fugitivo. El autor llega a la conclusión de que “la noche, entonces, puede haber sido importante como categoría, tanto en términos de lo que alguna vez había sido, como en términos de lo que nunca sería otra vez: una esfera separada, pero equivalente” (Ídem: 175).

También en Latinoamérica hay quienes han estudiado la noche. Arnoldo Pacheco Silva (1993) nos remite a la ciudad de Concepción en

Chile. El alumbrado público en dicha ciudad se remonta a 1830, cuando el cabildo “asume una posición cultural ilustrada y modernizadora, al considerar la iluminación de las calles como sinónimo de pueblos civilizados” (Pacheco, 1993: 83). Faroles de latón y vidrio se ubicaron en las puertas de contratación, tiendas, mesones y espacios de habitación pública.

Al igual que en Europa, uno de los principales motivos que animó la instalación del alumbrado público en Concepción fue la intención de brindar más seguridad a los vecinos en las noches. Por eso la luz estaba acompañada de una vigilancia. El cabildo contrató a un grupo de serenos, que eran “la prolongación vespertina y nocturna de la policía (...) su objetivo es guardar la paz nocturna de los habitantes, velar por la seguridad de sus habitaciones y prestar auxilio a todas sus necesidades domésticas” (Ídem: 86).

Pero al alumbrado y los serenos no tenían derecho todos, solo quienes pagaran el dinero exigido por el cabildo podían disfrutar de estos servicios, que: “En la práctica urbana es otro modo de vida, el contar con un medio ambiente mínimamente confortable para desarrollar una vida nocturna en los contornos de sus casas, recibiendo visitas, realizando diligencias, o un simple estar en un barrio en el que es posible distinguir los contornos de los edificios, carruajes y figuras humanas” (Ídem: 85).

Así, estos elementos se constituyeron en un indicador de diferenciación social, un privilegio de los contribuyentes, que para ese entonces eran solo el 25% de la población de la ciudad. De esta manera, se fueron conformando dos ciudades: la oscura y la luminosa.

De igual manera, algunos mexicanos se han preocupado por acercarse a la noche de fines del siglo XX desde una perspectiva sociológica, antropológica, literaria y comunicacional. Carlos Monsiváis (1998) plantea la diferenciación que los habitantes de la vida nocturna en México D.F. hacen entre el día y la noche: “La luz del día ubica con dureza características individuales y colectivas, la grotescidad [sic], el mal gusto, las imperfecciones corporales, los grados de riesgo. Pero si el día exagera o es clasista,

o es catastrofista, la noche, más ecuánime, elimina los rasgos defectuosos, matiza las incongruencias, se desentiende de los peligros (...)” (Monsiváis, 1998: 55).

La antigua noche popular mexicana, ritual de pasaje generacional, se transformó en una “geografía del deseo y la avidez” (Ídem: 56) donde reinan las cantinas, los cabarets, los burdeles, los lugares gay y donde lo privado se hace público, como en el caso de los show de sexo en vivo. La nueva noche popular mexicana ha traído nuevas especies, como las llama el autor: los chacales (jóvenes atractivos y musculosos a fuerza de su proletarización), los stripper (que viven de lo logrado en el gimnasio) y los travestis (que solo imitan a las mujeres de éxito). “La noche hasta hace algunos años era lo limitado, el trazo de las formas que desembocan en la sensación de plenitud heterodoxa (...) pero ya no más, la violencia urbana y la delincuencia le han puesto sitio a la noche” (Ídem: 63). Y concluye: “la noche popular se extiende al amparo de los abismos de la economía y el desempleo (...) en provecho de quienes así lo soliciten, una ciudad de estas proporciones requiere del relajo como gran idioma público de la sobrevivencia” (Ídem: 73).

Por su parte, Ricardo Melgar (1999) pone la lupa sobre la relación entre los jóvenes y la noche. Según él, para los jóvenes la noche es un referente ineludible de su cronos cotidiano urbano, lo que ha llevado a que se den nuevos modos de interacción social y se resignifique el espacio. Para la sociedad actual, los jóvenes son inestables y vulnerables, por lo que se ha tratado de afirmar sus consumos culturales diurnos y estigmatizar los nocturnos. Sin embargo,

Tanto la lógica de un mercado ampliado de las diversiones públicas urbanas, la prolongación nocturna de los horarios y servicios de transporte público, aunadas a la extensión masificada del segundo y tercer turno laboral y educativo, involucraron a los jóvenes *urbanitas* de muchos modos en los consumos culturales nocturnos. (...) De este modo, los jóvenes noctámbulos fueron afirmando su distintividad a través de: los códigos que rigen sus efímeras redes y tribus; su pasional

lectura del género y la sexualidad; sus fugaces y emocionalmente intensas *comunitas*; sus audaces o rutinarios itinerarios cruzados entre lugares y no lugares nocturnos; sus peculiares consumos culturales; sus contradictorias valoraciones y creencias sobre la nocturnidad urbana (Melgar, 1999: 2).

La noche es para los jóvenes un espacio de intercambio, sociabilidad cultural y un ritual de pasaje, mediado por el alcohol, las drogas y los solventes, por eso “la noche y la oscuridad deben diferenciar sus sentidos nativos de aquellos que les confieren las ideologías de la modernidad para referir los consumos culturales juveniles, pero no siempre es posible” (Ídem: 5). Para este autor, las tradiciones autoritarias siguen alimentando el discurso de la noche como un tiempo maligno y criminal, heredado de los temores religiosos al reino de las tinieblas, por lo que se han lanzado a reprimirla, iluminarla, normarla y penalizarla, convirtiendo a la policía en una figura emblemática de la nocturnidad urbana.

También desde la literatura se ha abordado la noche urbana, Angélica Aureola Medina reconoce las simbologías de la noche en la narrativa mexicana. Según esta autora, la noche ha sido relacionada con la mujer, el caos, la muerte, el sueño, la eternidad, el tiempo de las gestaciones, lo indeterminado y los pensamientos oscuros. Asimismo, reconoce una contraposición entre las representaciones de la noche: soledad, silencio, sombras, ideas oscuras y misterio, con las del día: claridad, bullicio, cotidianidad y automatismo. En términos generales, la autora encuentra en la narrativa mexicana tres ejes temáticos comunes en relación a la noche: 1. la posibilidad que ofrece la noche para crear una realidad aparte, en este sentido, una alternativa de vida, 2. la noche como el despertar de las pasiones, del deseo y la sexualidad, en general, el desvanecimiento de las ataduras sociales, y 3. la identificación de la noche con lo indeterminado, es decir, con la muerte, el miedo, la soledad y el silencio (Medina, 1990: 57).

En suma, la característica común de los estudios sobre la noche urbana es la constante referencia que se establece a la contradicción

oscuridad-luz. En este sentido, se han privilegiado aspectos como: el miedo a la noche, la iluminación de la noche, la vida nocturna (diversiones, lugares, turismo, bohemia), el peligro y la maldad de la noche, así como la vigilancia y represión sobre este peligro. Pero estos estudios son solo el comienzo, aún quedan muchos caminos por recorrer, nuestro desconocimiento sobre la noche urbana es todavía enorme, tanto en Latinoamérica como en el resto del mundo. Por eso, y tratando de aportar un grano de arena, me acercaré aquí, desde la historia, a la noche caleña, en un país donde no existen publicaciones sobre el tema. Para tal fin, he recogido las referencias a la noche dispersas en algunos trabajos historiográficos y en archivos documentales (fuentes primarias) que posee la ciudad.

De noche en Cali (1910 - 1930)

Santiago de Cali es considerada en la actualidad la tercera ciudad más importante de Colombia. Fue fundada en 1536 por Sebastián de Belalcázar y solo hasta 1910 se le declaró capital del departamento del Valle del Cauca. De clima cálido, gracias a su cercanía con la costa pacífica, Cali es representada en el imaginario nacional como una ciudad alegre, donde se puede gozar de una agitada “vida nocturna”, especialmente asociada al baile de la salsa.

El periodo de 1910 a 1930 se ha considerado como el tránsito de la ciudad a la modernización (Vásquez, 2001). Para esos decenios, Cali ya giraba alrededor de la plaza Caicedo, su plaza central. En las élites de Cali, seguía predominando una mentalidad patrimonialista y tradicional, pero cada vez se alejaban más de la vida rural de las haciendas para vincularse al casco urbano y al mundo comercial, demostrando un creciente interés por el progreso.

La implementación de los servicios públicos, la llegada del tranvía, el ferrocarril y el desarrollo manufacturero, alimentaron la ilusión de progreso. Lo anterior influyó para que, a partir de 1920, la ciudad experimentara un crecimiento acelerado de la construcción y la expansión urbana, impulsado por la

élite local. Cali vio nacer barrios enteros que seguían la lógica de estratificación social en la que la cercanía a la plaza de Caicedo significaba preponderancia. En este momento de cambios trascendentales para la ciudad, la noche caleña empezó a experimentar una turbulencia, causada por el cruce de dos corrientes: el espíritu modernizador-burgués y la arraigada mentalidad tradicionalista.

La implementación del alumbrado público con electricidad es un aspecto clave dentro de la relación de los habitantes de Cali con la noche. Durante la colonia dentro de lo que hoy conocemos como Colombia, el alumbrado público se hacía usando faroles con vela de cebo o gordana, colocados en sitios estratégicos e importantes de la ciudad. A mediados del siglo XIX, se utilizaron faroles con petróleo y luego con gas. Como se iluminaban pocas calles, las noches eran oscuras y desoladas, por lo que la gente se encerraba en sus casas, y si alguno osaba salir a la calle debía llevar su propio farol.

La llegada de la iluminación eléctrica permitió que las personas salieran a conocer la ciudad de noche y espantó a muchos fantasmas y aparecidos que vivían en el imaginario nocturno (Londoño y Londoño, 1989). La energía eléctrica llegó a la ciudad el 26 de octubre de 1910, mediante la Cali Electric Light and Power Company, propiedad de un grupo de hijos adinerados de la ciudad. Ese día se iluminaron algunas lámparas en las calles céntricas de la ciudad y, luego de la ceremonia, se realizó una fiesta en El Gran Club que, ya con luz eléctrica, se extendió hasta la madrugada (Vásquez, 2001: 68). El fenómeno significó un enorme cambio cultural para los habitantes, como lo expresa este historiador:

La llegada de la luz eléctrica maravilló a los pobladores: el salto del alumbrado con vela a la iluminación con bombillas en el interior de las casas; el cambio de la noche en las calles, ahora iluminadas con bujías eléctricas, dejando atrás las lánguidas y distantes lámparas de petróleo, y un poco más tarde el alumbrado del parque Caicedo con esferas de cristal en lo alto de postes metálicos alrededor del parque y del kiosco, que permitió la

prolongación de las retretas hasta las nueve de la noche, efectivamente debieron cambiar la mirada del mundo, la manera de concebir la noche y el día, el espacio y el tiempo, el ritmo de la vida, y las relaciones interpersonales, además de crear un espíritu optimista y una adhesión al progreso (Ídem: 69).

La introducción de la luz eléctrica pública y privada debió causar grandes cambios e impactos en la vida cotidiana del caleño. Uno de los cambios más interesantes que se deja ver en los archivos documentales es la utilización que los caleños del común hicieron de los servicios públicos modernos (en especial la iluminación eléctrica) con fines moralizantes. A la hora de definir el nuevo buen orden y el moderno espacio público, la población fue muy celosa en reclamar y vigilar que aquellos aspectos que daban a la ciudad una imagen desordenada y poco civilizada fueran erradicados.

Entre estos aspectos podemos citar el escándalo público y la conservación de la moral pública; la correcta ubicación de las prostitutas, vagos y mendigos; el arreglo y embellecimiento de calles y parques; la reubicación de espacios públicos generadores de basura, desorden y malos hábitos como la plaza de mercado, las pilas públicas, las casas de lenocinio, las chicherías y cantinas, los botaderos de basura y las casas de juego. Lo interesante es que en asuntos de administración pública la gente se mostró expedita para sugerir, reclamar, señalar y vigilar, canalizando de esta forma una parte de sus actitudes políticas (Granados, 1996: 76).

En muchas ocasiones, los vecinos de la ciudad se quejaban ante las autoridades municipales sobre algunos “desórdenes inmorales” que se cometían en el espacio público de la ciudad, pidiendo la instalación de bombillas eléctricas como medida correctiva, como forma de moralizar, iluminando las intemperancias que se cometían en la oscuridad, que atentaban contra el espíritu de progreso que se levantaba en la ciudad. Un grupo de vecinos indignados presentó una queja ante las autoridades por los acontecimientos que sucedían en la esquina

de la carrera 3ª con calle 9ª, para la que pedían mayor iluminación: “En esa esquina se forman frecuentemente escándalos, pues se reúnen hombres y mujeres con el objeto de entregarse a sus deseos, además se está convirtiendo ese punto en escusado público; esto es por motivo a que no hay luz en dicha esquina y la gente logra de las tinieblas para cometer los abusos expresados”.²

Uno de los fenómenos que aparece con mayor frecuencia en las quejas y reclamos de los vecinos y de la Iglesia Católica es la prostitución. A comienzos de siglo solo existía una casa de lenocinio, denominada “El otro mundo”, alejada de la ciudad. Los hombres debían hacer un largo recorrido a pie o a caballo para llegar hasta el lugar. En “El otro mundo” había bar, licores, músicos, bailadero, restaurante y, según los rumores de la época, prostitutas francesas. Luego se conoció que, tres cuadras al oriente de la iglesia La Ermita, funcionaba una zona de prostíbulos que en la época apodaban “Los toriles” (Vásquez, 2001: 177). En aquel entonces, como hoy, las prostitutas se refugiaban en la noche para ejercer su oficio. Se les podía encontrar en los parques, puentes, potreros y sitios cercanos a las principales vías de la ciudad, ofreciendo sus servicios, aprovechando para ello la oscuridad que les proporcionaba la falta de un buen alumbrado público. Pero su presencia estaba prohibida en el día en lugares cercanos a los templos, las instituciones educativas, las plazas de mercado y los parques centrales, lo que no fue impedimento para que ellas recorrieran las calles, escandalizando a más de un vecino:

Todas las meretrices de la ciudad se hayan esparcidas por ella y en medio de los hogares honrados, de la gente de bien, se ve la avalancha de esas pordioeras morales que, en convivencia con los vagos y hombres perdidos, dan a diario las más tristes y repugnantes escenas de inmoralidad y corrupción, amén de los delitos de carácter punible que ofenden la sociedad, como acontece de modo visual en la parte más concurrida de la avenida Uribe

2 Archivo Histórico de Cali. Cabildo. Libro 190, folio 22.

Uribe hasta dar con los edificios vecinos de la estación del ferrocarril, sin que nadie se preocupe por coartar este mal. (...) Las mujeres públicas están invadiendo el centro de la ciudad, a ciencia y paciencia de las autoridades y la policía, quienes se excusan para ello, en la falta de barrio señalado por el Consejo y toca a este remediar ese mal para que la autoridad administrativa pueda proceder, sin demora, a sacar esas mujeres escandalosas de los barrios centrales y evitar así la infección corruptora de esa clase de gente sin moral y sin honor.³

No solo eran vistas como vagabundas sin moral, también se les consideraba un problema de higiene pública, lo que las convertía en un obstáculo para el progreso y la modernidad, tan en boga en esa época. De esta forma, y argumentando un crecimiento de enfermedades venéreas en la ciudad, se creó en 1918 el Dispensario Antivenéreo de Cali, lugar en el que las meretrices eran sometidas a exámenes médicos, y desde donde las autoridades de la ciudad aprovechaban para controlar y normar el cuerpo de las prostitutas, a quienes se les registraba y se les daba o negaba el permiso de ejercer su oficio. De esta manera, “las mujeres públicas fueron objeto del poder, visibilizadas y homogenizadas a través de los controles” (Quiroga, 2008: 256). Así pues, en la mentalidad de los habitantes de Cali de la época, la prostitución era vista como un problema moral (por un lado atacado y por el otro disfrutado) y de higiene pública, que habitaba las noches de la ciudad y que se debía controlar con medidas policíacas, médicas y con una mejor iluminación pública de la noche.

Los habitantes de la ciudad también gozaban de una serie de juegos y diversiones públicas y, a veces, privadas, en las horas de la noche, después de la llegada de la iluminación eléctrica. Dichas actividades fueron conformando lo que hoy se conoce como la “vida nocturna” de Cali. Una de las más populares era la pelea de gallos, que fueron traídas de España en el siglo XVIII. En principio se realizaban en los solares de las casas, pero luego empezaron a funcionar en galle-

ras que debían pagar tributo (Rodríguez, 2002: 82). Estos juegos se realizaban en el día, pero con el tiempo fueron apoderándose de la noche. Las riñas de gallos en Cali para los años 1920 y 1930 estaban íntimamente ligadas al licor, lo que provocaba que los dueños de los animales muchas veces terminaran peleando también, por lo que “el asunto terminaba, según parece, en rascas monumentales, al final de las cuales los contendientes se dormían pacíficamente bajo los bancos de madera” (Patiño, 1992: 178).

Otros espacios muy concurridos durante la noche por los trabajadores y gentes pobres de la ciudad, en especial hombres, eran los bares, tabernas y cantinas. La creación de estos establecimientos de los “bajos fondos” tuvo que ver con la vida urbana que trajo el ferrocarril en los años veinte, pues “la movilización del café de exportación a través de Cali hacia Buenaventura impulsó la inmigración, el comercio y la actividad de la vida de la ciudad. Crecieron el número de hoteles, los espectáculos públicos (toros, boxeo, cine, bailes públicos), los avisos luminosos, los bares y cantinas, el tránsito automotor, los prostíbulos y demás” (Vásquez, 2001: 123).

Los obreros frecuentaban los bares Las Vegas, el Gallo de Oro, Las Puertas del Sol, entre otros, que se ubicaban alrededor de las plazas de mercado o de la estación del ferrocarril. Allí se vendía clandestinamente el “chirrinchi” (aguardiente de caña procesado en alambiques caseros de guadua) y se jugaba cartas, gallos y billar, pero solo un día a la semana entre las seis y las doce de la noche, pues era la norma de la administración municipal, que castigaba su incumplimiento con multas (Ocampo, 2002: 23-24). La iglesia católica y algunas damas de la ciudad emprendieron una fuerte campaña moralizadora contra dichos establecimientos, tomando como estandarte de lucha el cierre de todos ellos a la media noche. Fue una batalla de ida y vuelta. En principio celebraron la aplicación del Artículo 84 de la Ordenanza 88 de 1925 que decretaba la clausura de los establecimientos nocturnos a las doce de la noche:

3 Archivo Histórico de Cali. Consejo Municipal. Libro 202, 1918, tomo I, folio 145.

Se ha empezado a reprimir el desenfreno que al amparo de la noche y al sostén de la embriaguez, fomentaba el crimen, derramando a cada noche la sangre en bárbaras disputas de inmoral contienda. Cuántos delitos de aquellos que hasta hace poco se perpetraban al amparo de una tolerancia criminal, se evitarán en adelante. Cuánto despilfarro se contendrá por parte de personas, que noche tras noche, iban entregando el escaso sueldo de su rudo trabajo, en las arcas mercenarias del burdel siempre abierto. Qué de insomnios y desvelos se evitarán las esposas y las madres de familia con esta medida salvadora, que en cierto modo, cierra por lo menos, una puerta de perdición para el esposo y para el hijo.⁴

Pero luego de algunos meses, tras la presión de sectores económicos que se veían afectados por la normativa que cerraba sus negocios en las horas más rentables, el gobierno municipal empezó a echar hacia atrás la medida. Primero, parece que omitió ciertos controles de manera soterrada, lo que generó una fuerte y decidida crítica de la iglesia católica: “¿Cómo es posible, por ejemplo, que un agente de policía, se vea impedido a cerrar un cabaret o cantina en la hora señalada por la autoridad, por el hecho de que se encuentra en el lugar a altos o medianos empleados públicos?”⁵

Posteriormente, algunos diputados derogaron la normatividad existente y lograron alargar el funcionamiento de los establecimientos públicos hasta las dos de la mañana, lo que el clero rápidamente calificó como una pretensión de “establecer en Cali una nueva era de escándalo y de bacanal nocturna”⁶ y los acusó de confundir los conceptos de progreso y libertinaje.⁷

El desenfrenado crecimiento de bares, cantinas y de la prostitución en la ciudad llevó a que las autoridades municipales implementaran un espacio limitado y alejado de las “gentes de bien”, para que dichos espectáculos licen-

ciosos no molestaran más a los vecinos, que se quejaban constantemente. En principio, hacia 1918 se dispuso una “zona de tolerancia” cerca al centro de la ciudad, en la que se permitía el funcionamiento de prostíbulos y cantinas de todo tipo. Pero la contigüidad de la zona a la nueva plaza de mercado de El Calvario, donde confluían campesinos, vendedores, marchantes, delinquentes del “bajo mundo”, inmigrantes pobres en busca de oportunidades y hotelitos de “mala muerte”, provocó un rápido deterioro social y físico de la zona delimitada.

Sin que se pudiera erradicar dicha zona, el Consejo de Cali, a través del Acuerdo N° 11 de 1931, estableció una zona de tolerancia menos deprimida, tal vez para “usuarios” de mejor condición social (Vásquez, 2001: 179). Este fenómeno es especialmente significativo, pues deja ver que ante la nueva vida nocturna que se desarrollaba en la ciudad, fruto del avance de la modernidad, a las autoridades municipales no les quedó más remedio que legislar sobre ella con el fin de controlar las irremediables intemperancias de la noche.

Pero no solo de prostitutas, ladrones, mendigos y licenciosos estaba poblada la noche caleña, también la habitaban seres del más allá. En la recopilación de relatos orales *Tertulias del Cali viejo* (1986) se encuentran narradas las creencias en espantos y fantasmas que viajaron en el tiempo desde aquellos años hasta hoy, al punto de considerarse tradicionales. El común denominador era la relación directa entre estas entidades y la noche, pues era en estas horas en que aparecían y desaparecían. Lo importante de dichas creencias es que nos muestran una representación de la noche caleña que cumplía, en última instancia, una función moralizante y preventiva, pues intentaba alejar a la gente de los peligros de la noche, condicionando sus actividades nocturnas a través del miedo. Veamos dos ejemplos de estos relatos:

4 *¡Hemos empezado!*, en: La Voz Católica, periódico de ilustración y defensa N° 51, Cali, Imprenta Diocesana (31 de julio de 1927).

5 *Prevaricadores de oficio*, en: La Voz Católica N° 58, Cali (18 de septiembre de 1927).

6 *Con la Honorable Asamblea*, en: La Voz Católica N° 68, Cali (27 de noviembre de 1927).

7 *Los honorables de la nueva era de inmoralidad y escándalo para Cali*, en: La Voz Católica N° 67, Cali (20 de noviembre de 1927).

(...) El chimbilaco era una aparición que molestaba mucho en la zona de Bellavista, donde un negrito aparecía en altas horas de la noche y con un perrero azotaba a quienes pasaban. Por esa razón la gente evitaba transitar por allí (...) Otro de los fantasmas lugareños era la Mula Negra, que a media noche se paseaba corriendo por lo que hoy son los barrios Obrero y San Nicolás, dando coces, echando chispas por ojos y patas, y mucho trasnochador decía haber sido asustado por ella (1986: 156-159).

Pero había otra noche, la que se consideraba de “gentes de bien”, que contrastaba con la noche de los “bajos mundos” por sus pretensiones de elegancia, cultura y civismo, una noche moderna que soñaba con París. Para muchos caleños, por ejemplo, no había mejor plan que ir a escuchar las retretas que se realizaban los domingos después de misa en el parque Caicedo. Se trataba de una presentación musical de la banda militar, que se ofrecía semanalmente en un kiosco construido especialmente para tal fin. Las retretas, a partir de 1910, empezaron a realizarse hasta bien entrada la noche, tal como nos dice este nostálgico autor:

Muy a las 7 p.m. todos los señores y cachacos caleños, y las niñas y damas de la alta sociedad entraban al parque pagando el respectivo tiquete de diez centavos. Allí se habían concertado citas previas mediante cartas y mandados que hacían los criados de confianza. (...) La banda actuaba desde lo alto de un bello kiosco de concreto, en cuyas gradas se apiñaban los chicuelos de entonces, deseosos de no perderse un solo detalle de la ejecución musical.⁸

Por su parte el cine empezó a convertirse en otro atractivo para los caleños. Las primeras proyecciones de cine mudo en la ciudad se realizaron a inicios del siglo XX en las salas de algunas familias de la élite que se reunían para ver las cintas. Luego, las funciones empezaron a tomar un carácter más comercial y se empezó

a cobrar por la entrada a la función en las casas de Emmanuel Pinedo y el dominicano Ramón Silva, hasta la creación del Teatro Municipal (Vásquez, 2001: 172). Por supuesto, las proyecciones de cine se realizaban en horario nocturno para aprovechar la oscuridad.

Al mismo tiempo, se empezaron a abrir al público una serie de teatros que dieron paso a diversas manifestaciones artísticas, en especial extranjeras, que se presentaban comúnmente en la noche y animaban la vida nocturna de las élites. En el Teatro Municipal, construido de 1971 a 1927, en el Teatro Jorge Isaacs (1931) y en el Teatro Colombia (1928) se presentaban zarzuelas, óperas y otros eventos de la “alta cultura” (Valderrama, Gómez y Martínez, 1986: 256-257). Asimismo, en el prestigioso Club Colombia se realizaban festejos, de día y de noche, desde su fundación en 1920: “en él desfilaron lo más significativo de la sociedad caleña en fiestas, presentaciones en sociedad, agasajos a gobernantes, empresarios y altos ejecutivos, despedidas de soltero, etc.” (Lemus, 1989: 15).

Para José Luís Romero estos espacios fueron una constante en la mayoría de ciudades latinoamericanas que, a inicios del siglo XX, empezaban a asumir la lógica burguesa; explica su existencia en la necesidad de las élites burguesas de lugares para “ver y ser vistos: para ratificar su papel de miembro importante del grupo decisivo, para contribuir a que toda la sociedad se viera obligada a reconocer que eran ellos, y solo ellos, los que constituían la nueva clase directiva” (Romero, 1996: 344).

También se estudiaba en la noche. Gracias al Decreto N° 73 del 17 de septiembre de 1926 se crearon tres escuelas nocturnas para obreros y artesanos en los locales escolares de Santa Rosa, San Antonio y en el local ofrecido por la sociedad de Alarifes del Valle; allí se dictaban conferencias sobre habitaciones para obreros, higiene pública, enfermedades venéreas, antialcoholismo, artes y oficios, ahorro colectivo e individual que era una necesidad sentida por los movimientos mutualistas, artesanales y obreros

8 Compañía Editora de Occidente. *Hace 47 años en Cali las retretas eran la única diversión*, en: *Despertar Vallecaucano*. Cali, N° 33, 1977. p. 22.

de la década de los años 20 (Vásquez, 2001: 168). Y a las personas sin oficio ni estudio, a los vagos, pobres, niños depósitos, mendigos y leprosos que habitaban las calles y dormían durante la noche en ellas, se les enviaba a centros de asilo y atención. El asilo de mendigos de la Sociedad San Vicente de Paul (1917), el Club Noel (1924), el programa La Gota de Leche de la Cruz Roja (1930) y el Hospicio de la Misericordia (1935) cumplieron la labor de brindarle atención a estas personas.

Como se ha visto en este pequeño perfil histórico de la noche caleña de 1910 a 1930, las referencias a esta hora del día en la época siempre pasan por un concepto articulador: la modernidad. Es el punto de encuentro de los discursos que circulan sobre lo que debe ser la noche en una ciudad progresista, de cambios, que no quiere quedarse rezagada del mundo. La discusión no es si se quiere o no modernidad, pues nadie se atreve a oponerse a su necesidad, el problema es qué es modernidad, cómo debe ser una ciudad moderna y, para referirnos al tema que nos compete aquí, cómo debe ser la noche moderna.

Al parecer, para algunos caleños e instituciones de la época, la noche caleña debía ser el espacio del refinamiento y la ostentación, de la “alta cultura” y las reuniones sociales, al estilo de París. Visión contraria al crecimiento acelerado de cabarets, bares, cantinas y lugares de juego, espacios habitados por prostitutas, borrachos, tahúres, mendigos y licenciosos de todo tipo. Así fue que se intentó restringir las actividades de la noche, a través de castigos y, por supuesto, de mayor iluminación pública; una idea de seguridad relacionada con la moralidad católica que lucha siempre contra “el reino de las tinieblas”.

Bibliografía

- Álvarez, A., Cohen, Marcelo (trad.) (1996). *La noche: una exploración de la vida nocturna, el lenguaje de la noche, el sueño y los sueños*, Colombia: Norma.
- Arboleda, Gustavo (1956). *Historia de Cali. Desde los orígenes de la ciudad hasta la expiración del período colonial, Tomo III*, Colombia: Talleres de Carvajal & Cía.
- Archivo Histórico de Cali. Fondo Consejo.
- Aureola Medina, Angélica (1990). *La representación de la noche en la actual narrativa mexicana (1960-1990)*, México D. F.: Centro Virtual Cervantes.
- Ávila Quiroga, Laura Paola (2005). “La prostitución en Cali a principios del siglo XX: un problema de grandes dimensiones para la salud y la higiene”, en: *Prospectiva*, n° 13, Cali: Universidad del Valle.
- Cámara de Comercio de Cali (1995). *Tertulias del “Cali Viejo”*, Colombia: XYZ Impresores.
- Compañía Editora de Occidente (1977). *Revista Despertar Vallecaucano*, n° 33, Colombia.
- Delumeau, Jean (1982). *El miedo en Occidente*, España: Taurus.
- Granados García, Aimer (1996). *Jurisdicción territorial, discurso modernizador y virtud cívica en Cali: 1880-1915*, Colombia: Colección de autores vallecaucanos, Gobernación del Valle del Cauca.
- Gómez V., Álvaro León; Gómez Valderrama, Francisco; Martínez, Helda (1986). *Historia de Cali (1536-1986) en homenaje a sus 450 años de fundación*, Colombia: Editores Andinos.
- La Voz Católica, periódico de ilustración y defensa, Colombia: Imprenta Diocesana (varios números).
- Melgar, Ricardo (1999). *Tocando la noche: los jóvenes urbanitas en México privado*, México: Instituto Nacional de Antropología e Historia de México.
- Monsiváis, Carlos (1998). “La noche popular: paseos, riesgos, júbilos, necesidades orgánicas, tensiones, especies antiguas y recientes, descargas anímicas en forma de coreografías”, en: *Debate Feminista*, vol. 18, Cali: EBSCO, Universidad del Valle.
- Müller, Hans Friedrich (2004). “La reglamentación nocturna en la Antigua Roma”, en: *Nova Tellus*, vol. 22, Cali: EBSCO, Fuente Académica, Universidad del Valle.
- Pacheco Silva, Arnoldo (1993). “El alumbrado público y los serenos como elementos diferenciadores sociales”, en: *Revista Historia de Concepción*, n° 3.

- Patiño, Germán (1992). *Herr Simmonds y otras historias del Valle del Cauca*, Colombia: Corporación Universitaria Autónoma de Occidente (CUAO), Printex Impresores.
- Rodríguez Jiménez, Pablo (2002). "La vida cotidiana en la región suroccidental colombiana. Siglos XVIII-XX", en: *En busca de lo cotidiano. Honor, sexo, fiesta y sociedad. S. XVII-XIX*, Colombia: Facultad de Ciencias Humanas Universidad Nacional de Colombia.
- Romero, José Luis (1999). *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, Colombia: Editorial Universidad de Antioquía.
- Tirado Mejía, Álvaro (dir.) (1989). *Nueva historia de Colombia IV*, Colombia: Planeta.
- Vásquez Benítez, Edgar (2001). *Historia de Cali en el siglo XX. Sociedad, economía, cultura y espacio*, Colombia: Artes Gráficas del Valle.