

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa
Coordinadores

Los lugares del hábitat y la inclusión



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Estados Unidos 1168
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 430 49145
(54 11) 430 49505
www.clacso.org.ar

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Av. 10 de Agosto y Luis Cordero
Quito - Ecuador
(593 2) 255 0881
Quito-Ecuador
<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/>

ISBN: 978-9978-67-392-8

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Rispergraf C.A.

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: mayo de 2013

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Presentación	9
Prólogo	11
<i>Jaime Erazo Espinosa</i>	
CAPÍTULO I	
INFORMALIDAD INCIDENTE EN BRASIL Y MÉXICO	
Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina	29
<i>Pedro Abramo</i>	
La ciudad informal: ¿precariedad persistente o hábitat progresivo?	59
<i>Emilio Duhau</i>	
CAPÍTULO II	
DIMENSIONES DE LA EXCLUSIÓN	
Nota introductoria al capítulo II.	89
<i>Franklin Solano</i>	
Pobreza, exclusión y precariedad en las ciudades bolivianas.	93
<i>Sonia Elizabeth Jiménez Claros</i>	
Hábitat popular en la ciudad de México: entre la producción habitacional masiva y la exclusión social.	123
<i>Victor Delgadillo</i>	

Programas de vivienda mínima: ¿factor de inclusión social o reproducción de la exclusión? Los programas de vivienda en El Salvador	145	Actores colectivos e instituciones: el nacimiento de la política social de vivienda en el área metropolitana de Monterrey (1970-1980).	323
<i>Xiomara Beatriz Hernández e Iris Alberto</i>		<i>Verónica Martínez-Flores</i>	
Efectos de inclusión/exclusión: políticas y procesos de regularización en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA).	169	Políticas públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica	345
<i>María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
CAPÍTULO III HABITANTES PRODUCTORES DE HÁBITAT Y VIVIENDA		Entre hechos y derechos: políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires	
Nota introductoria al Capítulo III	205	<i>Pablo Vitale</i>	369
<i>Walter Fernando Brites</i>		CAPÍTULO V VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE I)	
La experiencia de producción social del hábitat del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI): sus luchas por el derecho a la ciudad, por el acceso a la vivienda y sus efectos en los roles sociales de género en el marco urbano.	211	Nota introductoria al Capítulo V	393
<i>Julia M. Ramos</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
Demandas y prioridades habitacionales de mujeres que comparten vivienda o lote en Chile: un ejercicio replicable.	233	La informalidad institucionalizada en México.	399
<i>Paola Siclari Bravo</i>		<i>Laura Carrillo Martínez</i>	
Viviendas autoconstituidas: la satisfacción de los moradores en relación a la calidad de la edificación	281	El problema de la vivienda, la renovación y la expansión urbana en Bogotá	417
<i>I. Miriam Chugar Z.</i>		<i>Olga Lucía Ceballos Ramos</i>	
CAPÍTULO IV POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN CUATRO PAÍSES DE LATINOAMÉRICA		Ciudad de Guatemala: centralidad urbana y exclusión social, el caso del asentamiento La Limonada	
Nota introductoria al Capítulo IV	301	<i>Ninotchka Matute R.</i>	433
<i>Victor Delgadillo</i>		Reflexiones acerca de las fronteras técnico-científica y política en el campo de la planificación urbana y regional en Brasil: el caso de la operación de reintegración de la posesión en Capão Redondo, São Paulo (2009).	
Construyendo viviendas y destruyendo ciudades	307	<i>Cintia Portugal Viana</i>	447
<i>Franklin Solano Castro</i>			

CAPÍTULO VI

VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE 2)

Nota introductoria al Capítulo VI 467
María Mercedes Di Virgilio

Programa Paso a Paso: alianzas estratégicas para
una vivienda digna 471
Silvana Ruiz Pozo, Nancy Sánchez Romero y Vanessa Pinto Valencia

Diagnóstico de las condiciones de vida de los
habitantes de la ciudad de Bogotá y la gestión de la
ciudad para el período 2003-2008 517
Andrés Forero Perilla

La isla Santay: entre la informalidad y la regeneración
urbana de Guayaquil 545
Gabriela Navas Perrone

Las fronteras de la ciudad: construir viviendas
para las víctimas de las inundaciones en Cabaret. 565
Ilionor Louis

ANEXOS

Mesas “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina”
y “Gobiernos locales, democracia y ciudades andinas” en el marco
del Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales,
México DF, 26-29 de mayo de 2010 579
Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa

Taller “Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas” . . . 587
Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa

Autores 591

Presentación

Es muy satisfactorio presentar el tercer volumen de la colección “Hacedores de Ciudades” auspiciado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de Ecuador (MIDUVI).

Este libro nace de la necesidad de guardar la memoria de un proceso de trabajo sobre dos temas de importancia para América Latina y El Caribe, como son el hábitat popular y la inclusión social; tópicos con nombres propios en cada lugar de nuestra región —favelas, villas miseria, pueblos jóvenes, etc.—. El libro contribuye a analizar las condiciones y mecanismos de gestión y acceso a suelo urbano y a vivienda de calidad en nuestras ciudades: no democráticos y sin garantías; y a indagar cómo nacen los hacedores, hombres y mujeres en su vida cotidiana y en sus actividades de producción y reproducción social.

Un propósito adicional es hacer teoría de estos asentamientos históricamente determinados, sin dejar de reconocer todo lo que académica y técnicamente ya han producido profesores y pobladores, y también continuar la discusión con quienes están encargados de cumplir y hacer cumplir las metas de política pública de gobiernos locales y nacionales.

Queremos, además, con este esfuerzo, promover reflexiones sobre la participación de los hacedores de ciudades dentro de sus sociedades, dar a conocer sus estrategias habitacionales y de subsistencia, así como intercambiar nuestras y sus experiencias con otras, exitosas o en proceso, pero siempre enmarcadas en las discusiones sobre los sentidos de exclusión y pobreza, marginalidad e insostenibilidad.

En este libro, el abordaje prioritario no se dirige al andamiaje material de los asentamientos sino a la realidad de los hombres y mujeres que los producen, con el objeto de construir colectivamente nuevas interpretaciones y difundir la producción del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de CLACSO.

Pablo Gentili
Secretario Ejecutivo de CLACSO

Pedro Jaramillo
Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda de Ecuador (MIDUVI)

Juan Ponce
Director de FLACSO-Ecuador

Prólogo

Nuestras pobres ciudades: modos y lenguajes permanentes de “vida en relación”

Jaime Erazo Espinosa*

La residencia, el trabajo y el desarrollo, en viviendas adecuadas, con oportunidades y sobre suelo urbano de calidad, son para la unión territorio-sociedad, relaciones de partición que, desde las miradas inquietas de quienes nos interesamos por los estudios de la pobreza urbana —el hábitat popular, la inclusión social, la justicia urbana, etc.—, buscan relevar en las prácticas que mejoran la calidad de vida de los pobladores menos favorecidos, sus posibles respuestas. Dicho de otro modo, las partes de un territorio habitado por el ser humano y las de una sociedad que al mismo tiempo es política, económica, cultural y ecológica se relacionan según el estado de sus condiciones sistémicas y la minuciosidad de sus mecanismos inventados, y según el reconocimiento de sus estrategias de permanencia y el aliento que su gobierno le imprima al fortalecimiento, por un lado del capital humano y social de sus ciudadanos, y por otro a la interacción entre estos y los grupos diversos. Tales dinámicas e interacciones, las del territorio con la sociedad, se dan en el marco de lo que también son nuestras ciudades: vulnerables, excluyentes, segregadoras, intolerantes y pobres. Por tanto, nuestra aten-

* Coordinador del Programa de Políticas Urbanas y Desarrollo de Ciudades (PRO.POLIS), de la Escuela de Gobierno y Administración Pública (EGAP), del Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador (IAEN). Co-coordinador, junto a Teolinda Bolívar, de la Universidad Central de Venezuela, del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Es co-autor de *Dimensiones del Hábitat Popular Latinoamericano*, publicación que recibió el Premio Nacional de Teoría de la Arquitectura, el Urbanismo y el Paisaje, en el marco de la Bial Panamericana de Arquitectura de Quito 2012. Contacto: j.erazoepinosa@gmail.com

ción, más que centrarse en vínculos que procuran la igualdad, está en el entramado, (re)productor y profundizador, que hace posible lo contrario, es decir las relaciones de desigualdad.

Interroguemos entonces la actualidad, sin apariencias y primeras impresiones. Accedamos a lo escondido, a lo que está detrás de lo construido. Encontremos órdenes y caminos de lo nuestro con lo de los otros pues cualquier cuestión conectada a “la igualdad” aún se plantea desde ajenos y soberbios intereses y no desde las privaciones y, sin embargo, a pesar de ello, las privaciones siguen siendo potencia que empuja otros tipos de desarrollo urbano, otros tipos de ciudad.

Desde hace años y año tras año, nuestros gobiernos han implementado “cuestiones de equidad” que han modificado nuestro territorio regional: en los años treinta, por ejemplo, según Villanueva (1981: s/p), en “Los elementos básicos del medio ambiente construido”, cuando Venezuela todavía era un país eminentemente rural, la dictadura de Juan Vicente Gómez ya desarrolló proyectos de vivienda de interés social. Más adelante, en el Brasil de los sesenta, tanto los fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como los de la Alianza para el Progreso alentaron el inicio de las operaciones de nuevas instituciones y nuevas formas de organización y gestión de la administración pública local, relacionadas entre otras cosas con el acceso de los pobres a las ciudades, tales fueron los casos de las Compañías de Vivienda Popular y de los, como dice Peter Schweizer (2009: 6), cientos de planes de desarrollo urbano/municipal elaborados así mismo por cientos de consultores privados entre 1967 y 1975. Mientras eso pasaba en Brasil, a finales de los años setenta, en Chile, se forjaba otra cuestión: la preocupación por la problemática relacionada a los “con techo”. Solo en los noventa, Bolivia tuvo, tal como lo escribe Carmen Ledo (2012), el 62% de su población concentrada en asentamientos urbanos; antes y hoy sigue siendo desigual. Con Uruguay pasó otra situación, pues aunque su tendencia lo hizo el país más urbanizado de América Latina desde los años treinta, estudios recientes ubican el tamaño medio de sus hogares urbanos como el más bajo de la región¹. A finales de 2009, volvimos a advertir, en el marco del

¹ En el período 1996-2004, fue de 3,2 personas por hogar, esta información, rescatada por Delgado y Gallichio (2012: 199), fue elaborada por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).

seminario internacional “Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina”, que los fenómenos de sucesiones y sobretransformaciones urbanas continuaban mostrando consecuencias negativas en el bienestar de las familias menos favorecidas; que en las intervenciones de nuestros gobiernos hay y crecen características económicas excluyentes; y que las dinámicas e interacciones de perversión que ocurren en nuestras ciudades siguen aumentando, y lo que es peor, cuestionando la pobreza.

Así, las condiciones de los fenómenos urbanos, las acciones de nuestros gobiernos locales y las consecuencias de la combinación de ambos son objetos generales y transversales de este documento, la pobreza urbana es de interés particular.

La pobreza en las ciudades se concentra demográficamente, fuera de ellas se dispersa; pasa de millones de habitantes en un mismo sector a cientos de sectores con pocos habitantes. Los pobladores urbanos concentrados, en porcentajes, son altos: 93% en Venezuela, el mayor en América del Sur y uno de los más altos del mundo (Bolívar, 2011), casi el 90% en Brasil, 88% en Uruguay y de este el 60% solo en el área metropolitana de Montevideo, 66,4% en Ecuador, entre otros. Paraguay es excepcional, según Ana Raquel Flores (2012), hasta el año 1989, el 47% de la población era urbana, el resto rural. Los pobladores se mueven, más que por las condiciones de sus lugares natales, por las motivaciones (y oportunidades) que la producción de dinámicas económicas ofrece en otros y determinados sitios. Las consecuencias habitacionales, no solo urbanas, en estos lugares de recepción son diversas, así, por ejemplo, los que llegan y no tienen, autoproducen, y estos son más de la mitad de venezolanos y de entre ellos, el 56% de caraqueños que habitan en “barrios” (Martín, 2006). Los que llegan y tienen algo, se asocian, de estos, entre cincuenta y cien mil indígenas kichwas migrantes de la sierra central ecuatoriana habitan en sectores específicos del Distrito Metropolitano de Quito. Y los que ya estaban y tienen, en gran parte continúan manifestando nuevos y graves problemas residenciales.

Entonces, ¿de qué dan cuenta las ciudades de los pobres?

Primero, de que están habitadas por hogares pobres y que nacen muy precarias, como regla general. Como regla general también transitan, en las escalas “distribución espacial” y “condición socioeconómica urbana”, entre el lado más inferior y extremo, y el promedio de ciudad. Ocupan áreas y suelos urbanos, determinados y sin calidad, y le otorgan carácter a la irregularidad –tramas ausentes–, a la informalidad –autorizaciones ausentes– y a la ilegalidad –propiedades ausentes–, aunque están presentes irremediabilmente, en esos mismos caracteres, sus vicios. Con ellas se inician asentamientos y (auto) producciones, de pobladores y viviendas, sin infraestructuras y servicios, sin planos y licencias, pero con ayudas mutuas y contratos simples que en conjunto las convierten en un tipo de poblamiento. Persistencias y décadas después, una, dos, tres o más, se sostienen y consolidan, a pesar de los límites existentes, en cuanto a:

- Procesos de mejoramiento socio-urbano y socio-habitacional;
- Mejora de condiciones socioeconómicas urbanas, que las eleva del extremo inferior pero no del promedio, aunque comparten, con el resto de la ciudad, tendencias como el decrecimiento; y
- Mejora gradual de indicadores sociales –heterogeneidad, cooperación, solidaridad, etc.– y poblacionales –estabilización, niveles educativos, etc.–.

Segundo, de que los gobiernos de nuestras ciudades, en su mayoría, asumen las situaciones de pobreza, con un carácter instituido de asistencia, que está en permanente correlación con las bases clientelares, instituidas también, bajo la instrumentalización del control y de la cooptación política. Así, hogares que no están dentro de la estructura asistencia-clientelismo y que perciben ingresos por debajo de un salario mínimo, quedan no solo excluidos de las políticas, planes, programas y proyectos públicos, sino imposibilitados de incorporarse a las ciudades. Y si sus bajos ingresos no les permiten eso, menos todavía les permitirá “[...] transformarse en una demanda solvente para el mercado formal [...]” (Abramo, 2013: 25). Entonces, la solvencia económica, como dice el mismo Abramo, “[...] es

una verdadera ‘barrera de entrada’ [...]” a la provisión, por ejemplo, de vivienda, ya sea que estuviera ofertada, o dentro del mercado formal privado o de la esfera pública de cualquier Estado, anotando además para ambos casos que, en la gran mayoría de nuestros países latinoamericanos, casi no encontramos políticas que les permitan a los hogares no solventes, o acceder o gestionar suelo urbano de calidad, primero, y vivienda adecuada, después.

Y tercero, de que la insolvencia económica de los hogares pobres es determinante dentro del mercado formal, más no dentro del mercado contrario, pues el endeudamiento, fácil, ágil y flexible, inclusive con planes de pago y pago de intereses, es posible, y se respalda en acuerdos contractuales, que también son informales. Los planes y los intereses son agregados al precio final del bien inmueble, digamos un lote, puesto que la práctica de comercialización formal, que por ejemplo fija valores en función de créditos, no es usual en el marco de un acuerdo verbal informal. Y estos acuerdos, que actualmente no solo se dan en los “polos marginales” de las ciudades sino también en sus áreas consolidadas, permiten retornos, inclusiones y reivindicaciones: de los pobres a los centros urbanos y dentro de ellos a las infraestructuras y servicios, y de los pobres al derecho a reproducir su vida, a través del acceso a suelo urbano y al legítimo goce de todas las secciones de una ciudad.

Una de las claves, en la reproducción de la vida de los pobres urbanos, en nuestras ciudades, ha sido la ocupación de suelo urbano, y no recientemente, sino desde hace décadas. Pero esto antes era posible pues había más suelo libre y disponible para, masiva y popularmente, ser ocupado. Ahora y quizá, desde los noventa, cuando la política urbana, en sentido amplio, y la de suelo urbano, en sentido preciso, se incluyeron en la cartera de poder y negocios de los desarrolladores privados y en la de poder y no permisión de los gobiernos, la cantidad de metros cuadrados utilizables para nuevas ocupaciones disminuyó considerablemente; llevándolo, por ejemplo, a Mike Davies (2007), en *Planeta Favelas*, a afirmar que, prácticamente “ya no hay” ni suelo libre ni posible para procesos masivos de tomas populares, invasiones consensuadas y ocupaciones espontáneas, en prácticamente toda América Latina; y que, las excepciones que aún pueden identificarse, en

algunas ciudades de la región, ya no generan ninguna inflexión y más bien se generan con un fuerte transfondo monetarista, que obliga a los pobres urbanos –llegados y allegados– a negociar su lugar dentro del gigantesco mercado de suelo urbano.

Nuestras pobres ciudades, con sus modos y lenguajes, no solo dan cuenta de las discusiones de las que carecen sobre gestión social, política y económica, y de las que algunos(as) nos ocupamos, sino que principalmente dan cuenta de su permanencia y de sus formas de “vida en relación”: con las condiciones y con los mecanismos de acceso y de gestión de los hogares pobres al suelo urbano y en consecuencia inmediata a la ciudad. En este relacionamiento de la (re)producción de vida de los más carenciados con las políticas públicas y las organizaciones/instituciones de la ciudad, aparecen tres escenarios: el primero es de orden demográfico y se evidencia en el aumento, en las últimas décadas, de la población de pobres urbanos en las ciudades de nuestros países: llegan pero ¿qué tienen? Un segundo escenario, de orden económico, es donde elevados porcentajes de esas poblaciones, imposibilitadas de solvencia, entran a las ciudades a través de procesos informales: la capacidad de los relegados. Y un tercer escenario, de orden vital, es el del hombre solidario: que actúa y toma, y que sabe que “[...] no está ‘naturalmente’ orientado por el ‘interés propio’ en sus comportamientos en general y en los económicos en particular [...] sino que también en forma ‘innata’ está orientado hacia ‘los otros’” (Caracciolo y Foti, 2005: 126).

Primer escenario: llegar para ¿qué tener?

Sectorizadas y como “punto y aparte” del territorio, han sido y son analizadas las ciudades de los pobres, desvinculando y desconfigurando su presencia y su significado, sus sentidos y sus procesos, que en conjunto son componentes esenciales de la reproducción espacial, económica, política y social de su población. En esta reproducción, el acceso al suelo y a los servicios urbanos es lo más importante, tanto porque dota de contenido a las organizaciones sociales (luchas reivindicativas, participación y gestión social, control y toma

de decisiones, etc.) y a las infraestructuras presentes en sus espacios, como porque evidencia, a través de sistemas y políticas urbanas, las orientaciones y características de las intervenciones de los Estados y de los gobiernos locales. No está demás decir que en las últimas décadas, en las tendencias de la urbanización latinoamericana, ha pesado más la implementación “natural” de estructuras neoliberales, que han provocado y provocan la desintegración y mal funcionamiento de nuestras ciudades, y la privatización y mercantilización del suelo y los servicios urbanos, excluyendo así a sectores populares y afectando las condiciones de vida de los hogares más empobrecidos.

Tener suelo y vivienda de calidad, sin ninguna duda, mejora sustancialmente la vida de las personas, pero no de todas ellas, pues las que viven en situación de pobreza, lo que tienen, y en abundancia, son deseos de superación de su situación, los cuales, en abundancia también, se encuentran con realidades en contra, que dejan sus expectativas solo como eso y eso ni propicia procesos, como los de movilidad social, ni alienta estrategias, como las de invención de formas de acceso, gestión y tenencia. Superar la pobreza implica, muchas veces, salir: huir de conflictos, bélicos por ejemplo; dejar ciertos modos y actividades de producción, como el primario, que aunque son fuente de laburo, no son suficientes y no dejan de estar dentro de sistemas económicos excluyentes; implica, además, estimularse por lo que hay allí afuera –otros modos, lenguajes y actividades– y por cómo se llega allí –sistemas de transporte–². Superar la pobreza, para quienes deciden salir, es llegar y hacerlo sin siempre tener “calificaciones profesionales para producir y mucho menos para consumir” y, sin ello, para acceder a suelo urbano como bien fundamental. Llegar es, con el tiempo, decidir romper con dobles residencias, con frecuencias de ida y vuelta, para asentar y acrecentar la permanencia urbana bajo sus condiciones y problemas. Llegar también es abandonar la vivienda y el lugar de origen (el campo por ejemplo), y con ello, coparticipar de prácticas sistemáticas de deterioro y/o destrucción como las del ambiente natural.

2 En períodos y países diferentes se registran procesos migratorios intensos que, como casos, reflejan búsquedas: una en torno a modos de producción y otra alentada por la mejora de andamiajes infraestructurales de transporte terrestre, así, los traslados son, en Ecuador en 1997, según J. Demon (2012), desde comunidades indígenas de la sierra central a Quito; y en Brasil entre 1946 y 1964, según P. Schweizer, desde zonas rurales a capitales de Estados Federales.

Sea cual fuere la causa por la que hombres, mujeres, familias, etc. llegan, quienes llegan hinchán, pues es el proceso de llegada el que no solo genera hinchamiento urbano, como lo llama Peter Schweizer, sino que lo dota de profundas consecuencias. Una de gran impacto es el incremento de asentamientos humanos espontáneos que reafirman, por imposibilidades de acceso formal, los procesos segregativos, transforman las políticas y mercados de suelo urbano y vivienda, de espacio público, de empleo, de seguridad ciudadana, etc. Anticiparlos es casi imposible, acompañarlos en su mejora, no.

Pero, la falta oportuna de accesos a lo formal no es solo para quienes llegan sino también para los que ya están, pues, el capital inmobiliario, elitista y excluyente, se dirige a los rentables con sus gustos y necesidades. El desplazamiento intraurbano es una posibilidad para los que pueden obtener subsidios o créditos de compra, incluidos los nuevos pobres procedentes de sectores medios languidecidos: las periferias, expandidas por vías, dotadas de servicios básicos y llenas de viviendas producidas en masa, los esperan³. Para quienes no tienen o no pueden endeudarse, la opción informal, toma o invasión, es una decisión recurrente: se establecen, junto a migrados en busca de superación, en espacios disponibles, en cualquier terreno, que de por sí acrecienta, sin mayor control, la pobreza urbana.

Llegar, por sí mismo, no debería ni producir pobreza ni acelerar el crecimiento de lo informal. Llegar y no tener en qué ocuparse sí, pues solo así aumentan los deterioros: el de ingresos que imposibilita ahorrar para comprar libremente vivienda o alquilar dentro del mercado formal; y el de incrementar los perceptores de ingresos, con más de un salario que implique necesariamente empleo para más de un miembro familiar. Llegar y no poder reproducir, ante las negaciones de la sociedad, la fuerza de trabajo, obliga a la gente, tradicionalmente relegada, a resolver por sí misma y como mejor puede su alojamiento: su casa, su barrio y su ciudad.

³ Y en algunos casos, como el descrito después de la encuesta aplicada a residentes del stock de viviendas sociales, de A. Rodríguez y A. Sugranyes (2008), después de la espera viene la despedida pues un alto porcentaje de los entrevistados tienen la intención de “irse de la vivienda”, también, en el estudio de Arriagada y Sepúlveda, citado en el texto de los anteriores autores, se dice que “[...] el aprecio decrece con el pasar de los años de residencia: el desencanto de los propietarios, que soñaron en la casa propia, aparece entre los seis meses y los dos años de instalación del conjunto”.

Segundo escenario: la capacidad de los relegados

¿Qué no podemos negar? Que los pobladores, los pobres, los pobladores pobres han producido ciudades sin ninguna o con muy poca participación profesional de urbanizadores, arquitectos, desarrolladores, etc. Invisibilizadas, es cierto, estigmatizadas, también es cierto, pero no desestimadas por quienes las escogen para vivir y extender sus vidas, por quienes las prefieren como desafiantes del entramado urbano, de lo permitido y de lo registrado, y por quienes las convierten en el objeto predilecto del conocimiento científico. ¿Qué sí podemos afirmar? Que prioritarias son las personas y no las cosas, y más en los sectores populares de nuestras ciudades, donde “el hacer” caracteriza a sus pobladores, y hacer es “llevar a la práctica” propuestas posibles que satisfagan necesidades y derechos fundamentales: suelo, vivienda y espacio privado como los que más; infraestructura y servicios como complementos. Afirmar entonces es reconocer el hacer de los pobladores pobres, pero sin quedarse allí sino avanzando en el análisis crítico y creativo de sus transformaciones, subjetivas e ideológicas, y derivadas en posturas socio-políticas, económico-espaciales y ambientales, sobre las cuales, la mayor parte de veces, funcionan los mejoramientos y las intervenciones, de los Estados, de los gobiernos, de las universidades, entre otros sectores.

La gente, la tanta gente que vive resolviendo o intentando resolver su morada es, para la mayoría de quienes la tienen resuelta, tema de oferta. La gente pobre, dentro de la oferta formal, legal y regular, simplemente tiene una única alternativa, aquella que ofrecen “la casi totalidad de los conjuntos de viviendas sociales”, terminadas y en gran número; aquella que promete no solo bajar sino resolver, de una buena vez, el déficit habitacional; aquella “casa que toca” y que, se supone, soluciona el problema. La gente que, después de tanto intentar, tiene para comprar la única posibilidad, queda ausente de decidir cómo quiere habitar. La gente que, también después de tanto intentar, no tiene para comprar, queda fuera del modelo y se propone inventar alternativas para morar.

Las alternativas, dentro de acrecentados y profundizados problemas laborales, están cargadas a las espaldas de la gente pobre, son, en parte accio-

nes por superar empleos precarios y de baja calidad; y en otra parte ocupaciones por diversificar sus relaciones de trabajo. Pero ¿cómo inventan más posibilidades de inclusión y justicia urbana, superación y diversificación, en el mejor de los casos, y mantención del empleo, como caso normal, si su bajo nivel educacional los desplaza al desempleo? ¿Cómo hacen si, vinculándose colectivamente a las ventas ambulantes de frutas y verduras, a la ayudantía de zapateros y panaderos, a la carga y estibación, etc., no tienen certeza de estabilidad, protección y seguridad social, sino, más bien, mayor vulnerabilidad?⁴

La gente relegada tiene formas que bien pueden llamarse alternativas, formas que contienen, como dicen Delgado y Gallichio, “poderosos factores de organización y concientización social”, sin apoyo oficial en algunos lados y en otros con apoyos recientes. Son formas particulares que invocan, teniendo como beneficio último el bienestar común, a la colaboración y a la ayuda mutua; sus relaciones, por encima de tradicionales núcleos familiares, se amplían, se incrementan, generando no solo un efecto auspicioso y multiplicador sino ganando un alto protagonismo político, con triunfos tales como la convivencia comunitaria, buscada y no impuesta⁵, que aporta inclusión, seguridad y tranquilidad.

La capacidad de incidencia de la gente organizada, sus inventados procesos de participación, factibilizan y se convierten, desde hace tiempo y a lo largo del tiempo, en referentes de políticas públicas de suelo urbano, vivienda y hábitat popular, tanto para su producción como para su justa distribución: en 1975, por ejemplo, en Uruguay, “[...] uno de cada dos préstamos para la construcción de viviendas, correspondían al régimen

4 Infantes en las calles (característica de la pobreza regional); o mujeres, jóvenes y adultas, que buscan empleo por primera vez (en Uruguay, entre 25 y 34 años, y mayores a cincuenta, respectivamente); o un altísimo porcentaje de paraguayos que, entre 1997 y 2002, no estaban considerados como población económicamente activa (PEA).

5 Rodríguez y Sugranyes, escribiendo sobre las imposiciones del modelo de opción única, ofertada por el mercado, encuentran en la convivencia el principal problema; ambos autores, citando a Jara (2002), indican que “[...] la convivencia en los conjuntos de vivienda social, con mayor evidencia en los edificios de copropiedad, es una práctica diaria de violencia, exclusión e inseguridad [...]”. Como temática, incluso la ubican como más importante “[...] que los aspectos físicos de estrechez de la vivienda (13,4%), del aislamiento de la trama urbana y de la falta de servicios y parques (12,4%) [...]”.

cooperativo [...] de vivienda de usuarios por ayuda mutua [...]”; en Brasil, en 1983, el Banco Nacional de la Vivienda (BNH, por sus siglas en portugués), “[...] por primera vez consideró a la participación de la población en la construcción de sus propias casas, como una forma de atender a los más pobres, y a la autoconstrucción como aseguradora de la calidad de las casas construidas”; y en Argentina, a finales de los noventa, por iniciativa de organizaciones sociales surgió la Ley 341/00 Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV). La infraestructura urbana sanitaria y la regularización de la tenencia, como consecuciones generales en la región, y el acceso a centralidades como particularidad, han sido, indiscutiblemente, otros triunfos de las redes de gente relegada y organizada que, aunque enriquecidas por sus propias acciones y apoyos externos, no están exentas de entretenerse con los graves y diarios problemas que enfrentan los excluidos.

A pesar de ello, frente a las situaciones de exclusión, las manifestaciones autogestionarias son impulsos y también alternativa, “matriz de desarrollo integral” como se las ha denominado; sus experiencias y propuestas locales, históricas y de diversos sectores —educativas (bachilleratos populares), de salud (medicina natural), productivas (fabricas recuperadas), de alimentación (ferias de huertos familiares), de suelo y vivienda (ahorros y créditos asociados), etc.—, se acumulan, ensanchan y expanden por toda la región; su cauce atrae a trabajadores formales, informales y desocupados quienes, motivados por reales posibilidades de integración, se insertan en el sistema de único modelo para cicatrizarlo: exigiendo derechos, cumpliendo normas y renovando valores, así, las bien llamadas malas condiciones, son, más que cualquier otra, objeto de cambio y transformación para la autogestión.

Tercer escenario: “actuar y tomar” frente a solo producir

Las viviendas sociales, convertidas en “objetos”, no planificados o planificados según criterios exógenos, de intervención y manipulación política (Múnica y Sánchez, 2012), y producidas por dinámicas mercantiles bajo convenientes acomodos económicos, no solo pierden sino que dejan de

tener carácter humano, de satisfacción por ejemplo, para reposar y encontrarse o para reproducir y recrearse; de novedad como otro ejemplo, para diversificar el cómo estar dentro de sus espacios comunitarios. Aun sin carácter, humano como lo he llamado antes, nuestros gobiernos, desde hace años, han promovido la producción formal y masiva, la construcción a gran escala de vivienda social, han alentado, sin duda alguna, la producción privada más que la estatal. Sin embargo y sin afán de subestimar, el esfuerzo e incluso éxito alcanzado por el trabajo realizado en instituciones gubernamentales, toda la producción formal, juntas la privada y la estatal, no han llegado a ofertar el número de viviendas demandadas por la población, que nativa o llegada, está en las ciudades de nuestros países: en Brasil, entre 1950 y 1963, la producción estatal de vivienda, ejecutada por los Institutos de Pensión, llegó a 11 429 unidades (P. Schweizer, 2009); en Venezuela, el promedio anual de vivienda pública producida, en los últimos 15 años, fue de 30 573 unidades (Bolívar, 2011); y en la Bolivia de los ochenta, el Estado constructor contribuyó con tan solo el 7% de nuevas viviendas (Ledo, 2012).

Hace décadas ya, nos quedó claro que, ni aun liberando al Estado de la construcción, la producción formal privada es la solución al problema habitacional. El mercado inmobiliario a sus anchas funciona muy bien para los niveles socioeconómicos altos: solo en Lima y solo en un año —entre 1997 y 1998—, se habían producido cinco mil unidades habitacionales ubicadas en exclusivos distritos residenciales. El mercado también funciona para las clases medias, en ellas, los promotores y sus capitales tienen un “nicho de demanda” que se respalda en las facilidades que las familias tienen para conseguir créditos, ya sea de la banca privada o los que corresponden por estar socialmente aseguradas; para ellas no faltan emprendimientos inmobiliarios, llámense o conjuntos habitacionales o edificios de apartamentos, ubicados o en periferias extendidas o en nuevos centros. El mercado incluso, a través de poquísimas empresas, se ha especializado en la construcción de vivienda social, las capacidades de algunos de sus empresarios, que en varios casos se hacen llamar “solidarios”, van desde la adjudicación, casi fija y casi anual, de contratos con los gobiernos y los Estados, hasta la mantención, por decenas de años, de la tecnología y de la

serie, de la forma y el estándar, de lo que en última instancia para ellos es el producto “vivienda social”. No hay, de hecho, como sostienen Rodríguez y Sugranyes, ni riesgos, ni competencia, ni innovación, y más bien, por el contrario, lo que hay, y por todo lado, son evidencias de mala calidad y no solo material. Con todo y eso, en Santiago de Chile, entre 1980 y 2011, los empresarios construyeron un total de 489 conjuntos de vivienda social, y en todo Chile, en los últimos 16 años, más de quinientas mil unidades.

La vivienda social que masivamente produce el mercado pretende ser exacta, tanto en el diseño arquitectónico que la rige como en la norma constructiva que la restringe. Está concebida para acomodar las expectativas económicas de los empresarios y no las necesidades de sus habitantes. Cuestión que da paso, por un lado, al agravamiento de las condiciones de habitabilidad, y por otro, al surgimiento de nuevas problemáticas habitacionales y sociales, como son las ampliaciones informales de todo tipo. Estas son expresiones espaciales que, a pesar del rigor del diseño y la norma con que se hacen las viviendas sociales, aparecen, o como mejoras individuales que perjudican al bien común, o como mejoras concertadas y comunitarias “[...] prácticamente coordinadas en todos los pisos del edificio o en series de viviendas adosadas [...]” (Rodríguez y Sugranyes, 2008). Son iniciativas “informales”, sin posibilidades de legalización, que nos indican la voluntad de intervención que tienen los habitantes de mejorar sus viviendas y condiciones sociales.

Los guetos marginales son otra expresión de la nueva problemática, son grandes concentraciones, uniformes y organizadas, construidas y sostenidas “exitosamente” bajo las directrices de la política de producción masiva de vivienda social, se ubican donde hay suelos en reserva, usualmente en los extremos periféricos de las ciudades. Usualmente, también, esos suelos les pertenecen a los empresarios especializados en la construcción de vivienda social, lo cual es, para la política de producción: evaluación positiva y garantía de funcionamiento del modelo, el cual, por cierto y como ya se dijo antes: ni se arriesga, ni compite, ni propone, ni avanza. Es un modelo aprisionado, cautivo y satisfecho. Los guetos, marginados dentro de la ciudad, al contener centenas de viviendas y de habitantes, contienen, además de las ya descritas, iniciativas colectivas e individuales de ampliaciones

informales, una multiplicidad de prácticas populares que reorganizan el espacio. En los guetos se contra y superponen las ideas exactas, de diseño y norma, de los empresarios que forman parte de las políticas nacionales de vivienda social, con las flexibles voluntades, de necesidad y mejora, de los habitantes que persisten aunque perciben su expulsión de la ciudad.

Tal parece, entonces, que las preocupaciones de las políticas productivas de vivienda social, de nuestros gobiernos, más que centrarse en la exigencia de alternativas, para innovar y mejorar el modelo de único acceso, se satisfacen en no solo mantenerlo sino en atenderlo, con respuestas oportunas, ante sus exigencias y detalles. Sus preocupaciones obligan, por decir lo menos, a que una gran cantidad de excluidos, del formal modelo y mercado, continúen decididos a “actuar y tomar” las ciudades y a concluir que en ellas lo auto, lo hecho y la creación colectiva anónima, de los pobres urbanos, son modos y lenguajes permanentes de “vida en relación”.

Conclusión: lo auto, lo hecho y la creación colectiva anónima

Para dejar de hacer como se hace ciudad es preciso tener lugares de y con valor dentro de la misma ciudad. Decir que no los hay es reconocer el descuido de cualquier gobierno por no proponerse inventar, no las dos o tres maneras, sino las múltiples maneras de posibilitar el habitar bien en cualquier ciudad. Decir que los hay es garantizar que están para todos: no llegados y llegados, de todo estrato, pero con especial atención para los menos favorecidos, quienes sabiéndose apoyados emprenden, como mejor pueden, desarrollos progresivos de diversos tipos. Decir que los hay, pero son para pocos, es orientar la posesión a quienes puedan pagar; esto último alienta, a otros que son muchos, no a la culpa ni tampoco a la desgracia sino a la autoproducción, pues pudiendo también tener no tienen y pudiendo también estar no están. Así, tenencia y estancia definen al menos dos tipos de lugares: los que valen porque cuestan y los que cuesta que valgan. Los primeros nos sorprenden solo porque en ellos se invierten ingentes cantidades. Los segundos sobresalen, vastos y peculiares, de entre una y mil dificultades: sobre ellos se asientan las variadas estrategias

de quienes “resuelven” la demanda insatisfecha con sus propias manos; en ellos se inician, siempre precarias, no miles sino millones de sencillas casas, que van mejorando, sin capital ni financiación, con el avance no previsible del tiempo; de ellos resultan ingeniosas dinámicas socioculturales: múltiples, históricas y determinadas. Los llamamos barrios y también comunas, invasiones y también pueblos jóvenes, campamentos, villas miseria y también favelas. Son subestimados a pesar de que no solo le ganan a la producción formal sino que acogen a familias de bajos ingresos para que puedan solucionar la penuria de no tener lugar. Valorizarlos es reconocer las capacidades de organización y participación de su población en los procesos de acceso y gestión a suelo urbano y vivienda. No hacerlo es resistir, insensible e inútilmente, a las formas dominantes e importantes de la autoproducción.

Bibliografía

- Abramo, Pedro (2013). “Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina”. En *Los lugares que ocupa el hábitat popular*, Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa (Coords.): 12-49. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Bolívar, Teolinda (2011). *Desde adentro: viviendo la construcción de las ciudades con su gente*. Quito: OLACCHI.
- Ledo García, Carmen (2012). “Precarización laboral, pobreza y políticas de vivienda en Bolivia”. En *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*, Jaime Erazo Espinosa (Coord.): 213-250. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Caracciolo, M. y M. Foti (2005). *Economía solidaria y capital social. Contribuciones al desarrollo local*. Argentina: Paidós.
- Davies, M. (2007). *Planeta Favelas*. São Paulo: Boitempo.
- Demon, Jos (2012). “Una comunidad de migrantes indígenas en la ciudad de Quito: características sociales y laborales”. En *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*, Jaime Erazo Espinosa (Coord.): 169-191. Quito: FLACSO-Ecuador.

- Delgado, María y Enrique Gallicchio (2012). “Políticas públicas y desarrollo en Uruguay”. En *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*, Jaime Erazo Espinosa (Coord.): 193-211. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Flores, Ana Raquel (2012). “Paraguay: política laboral y habitacional, desde 1989 hasta hoy”. En *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*, Jaime Erazo Espinosa (Coord.): 145-167. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Martín, Yuraima (2006). *Ciudad formal-ciudad informal. El proyecto como proceso dialógico. Una mirada a las relaciones entre asentamientos urbanos autoconstruidos y los proyectos que proponen su transformación*. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña.
- Múnera, María Cecilia y Liliana Sánchez (2012). “Construcción social de hábitat: reflexiones sobre políticas de vivienda en Colombia”. En *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*, Jaime Erazo Espinosa (Coord.): 75-93. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (2008). “El traje nuevo del emperador. Las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile”. En *Civil society and social movements. Building sustainable democracies in Latin America*, Arthur Domike (Ed.) Washington DC: Interamerican Development Bank.
- Schweizer, Peter (2009). “Políticas de vivienda social en Brasil”, documento de trabajo no publicado.
- Villanueva, Federico (1981). *Los elementos básicos del medio ambiente construido, los objetos-mercancía urbanos*. Caracas. Mimeo.