

Diálogo sobre vivienda y hábitat: de cara a las tendencias urbanas*

Dialogue on house and habitat:
facing the urban tendencies

María Clara Echeverría**
Aurélie Quentin***

Nuevos problemas y reflexiones sobre la vivienda

En muchos países latinoamericanos, desde hace varios años, se observan cambios en la intervención del Estado en materia de vivienda: el Estado deja de construir vivienda social y se vuelve facilitador de la intervención privada. Esas políticas consideran el problema de la vivienda como un problema económico (falta de acceso económico al mercado inmobiliario o al mercado del crédito), que se resuelve a través de subsidios a la demanda. ¿Qué opinan de ese diagnóstico? Si no están de acuerdo con éste, ¿cuál es el diagnóstico que harían?

* Las preguntas y moderación fueron elaboradas por los coordinadores del número central de la revista: Jaime Erazo y Marie Lemay

** Arquitecta, profesora emérita de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL); profesora especial en la Maestría en Hábitat, Escuela del Hábitat CEHAP, Facultad de Arquitectura (UNAL), sede Medellín, y en la Maestría en Estudios Socio-espaciales del Instituto de Estudios Regionales INER, Universidad de Antioquia, Medellín.

*** Actualmente realiza su tesis de doctorado en el CHÉSS, París, y da clases en la Universidad París 8 Vincennes-Saint-Denis. Trabaja en geografía urbana sobre el tema de la vivienda en América Latina, en la perspectiva de la gobernabilidad, y analiza el impacto del discurso de la Banca de Desarrollo y de las organizaciones internacionales sobre la implementación de políticas sociales en los países andinos. Correo electrónico: o.rel@free.fr

María Clara Echeverría (MCE): Al menos, en el caso colombiano, ese diagnóstico es cierto, especialmente en lo que se refiere a la orientación del rol del Estado como facilitador y, lógicamente, como orientador en términos de su papel frente al subsidio a la demanda. A este panorama le podríamos agregar otros elementos.

Vale señalar, en cuanto a dichas políticas, que tal “consideración de la vivienda como problema económico” (o economicista) tiene dos entradas. De un lado, frente a las familias se la considera esencialmente un problema en términos de asequibilidad, lo cual restringe la acción estatal para resolver la “falta de acceso económico al mercado inmobiliario o al mercado del crédito”, lo que se aborda mediante los subsidios a la demanda (a diferencia del subsidio a la oferta organizada de la década de los años ochenta). Pero en ello, al menos en el caso colombiano, la vivienda cada vez se hace menos asequible para los grupos de más bajos ingresos mientras su cobertura se mueve progresivamente hacia la atención de grupos de ingresos medios, con significativa estabilidad económica o laboral.

Desde tal perspectiva se desconoce la vivienda como problema social y como problema de habitabilidad, lo cual implica lograr coherencia de la política en cuanto a las condiciones, circunstancias, costumbres, mecanismos de asociación, diversidad de formas productivas de la vivienda, y de prácticas sociales y económicas de los grupos, entre muchos otros. Del otro lado, frente al país, se considera la vivienda como un problema macroeconómico, apuntando desde ésta a la activación de los sectores de la construcción y crediticio, y del empleo, lo que lleva a homo-

genizar y concentrar sectorialmente el proceso productivo de la vivienda y sus beneficios sobre los actores tradicionales: inmobiliarios, financieros y propietarios privados del suelo, en lugar de propender por su comprensión como sistema en el cual participa una muy diversa gama de actores, de formas organizacionales y de maneras de producción del hábitat.

¿Qué opinas?, Aurélie, sobre este diagnóstico en los casos que has estudiado.

Aurélie Quentin (AQ): A partir de lo que he trabajado en el caso del Ecuador, me parece que el cambio de enfoque hacia el Estado-facilitador, que es un reemplazo de lo que se llamaba antes el Estado-constructor, finalmente no es un cambio radical de políticas sino solo una manera de incentivar la construcción privada a través de mecanismos similares que tienen que ver con el acceso al crédito y que llevan al mismo resultado.

MCE: Claro, al menos Colombia, el diagnóstico es cierto y muestra un problema de agravamiento de la situación, es decir, en cuanto a la facilitación de acceso a la vivienda para muchos de los pobladores. El hecho de que el Estado ya no sea el director-ejecutor y, por otro lado, que no se subsidie la oferta como se realizaba anteriormente, sino que se subsidie la demanda, en nuestro caso lo considero muy negativo.

Un problema muy grave es que la mayoría de los actores que tienen el poder económico y político en Colombia ha adoptado la vivienda exclusivamente alrededor del problema macroeconómico. Es decir, lo plantean como un activador del desarrollo económico y del empleo; pero recordemos que una buena parte del empleo generado por el sector de la construcción es inestable y precario (lo cual ni siquiera aportaría al empleo digno). Dichos actores, a la par, no asumen la vivienda como un problema social ni mucho menos la consideran un derecho ni un activador del desarrollo humano o de redes de economía social, por ejemplo (retomando a José Luis Coraggio).

AQ: Sí, y habría que añadir que ese enfoque viene desde la década de los años setenta. El problema económico de la vivienda siempre

se reduce a los mecanismos de financiamiento de la vivienda y no se suelen tomar en cuenta esos otros aspectos a los que hacías referencia como lo social, el desarrollo humano, el desarrollo urbano, entre otros. Es decir, siempre van por el mecanismo del crédito y solo quieren intentar que la gente tenga un mejor grado de solvencia pero nada más.

MCE: En esa línea, asignar a la vivienda ese papel –esencialmente el de activador de la economía formal– es un reforzamiento de políticas que en Colombia se empezaron en la década de los años setenta con el Plan de las Cuatro Estrategias de Desarrollo, formulado en el Gobierno de Misael Pastrana Borrero, con Lauchlin Currie como asesor a su cabeza. No obstante, allí encuentro diferencias sustanciales que actualmente empeorarían la situación:

- En esa época, el Estado era ejecutor (e incluso financiador, con el Banco Central Hipotecario (BCH), por ejemplo). Ahora, el Estado asigna los subsidios pero la ejecución queda en manos del sector inmobiliario. Eso implica cosas muy negativas frente al débil control público sobre la ejecución de esos recursos.
- En el pasado teníamos tierras estatales e incluso teníamos la intención de configurar bancos de tierras y el Estado participaba en la obtención de tierras para la vivienda. Ahora, la vivienda depende exclusivamente de las transacciones comerciales entre los propietarios del suelo, en muchos casos, concentrada sobre unos pocos. De allí que la oferta de vivienda dependa de transacciones comerciales entre propietarios e inmobiliarios y de la disposición de “liberar” tierras para esos desarrollos. Entonces estamos en manos de las lógicas de operación del mercado del suelo, básicamente privado.
- Anteriormente las ciudades, en general, encaraban fuertes procesos de producción social de vivienda por vías informales o ilegales. Digamos, en las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta se desa-

rollaba todo ese proceso de autoconstrucción, de urbanización ilegal por toma de tierras o por la “vía pirata”, como se llama en Colombia a las ventas de lotes sin aprobación de las instancias de planeación; pero, a pesar de que fuera por estas vías, esos mecanismos evitaban un monopolio sobre la demanda de la vivienda y evitaban que se destinaran los recursos públicos hacia el engrosamiento de arcas privadas. Ahora, aunque muchos países en Latinoamérica pudieran encontrar cierta estabilización en sus tendencias demográficas y la migración se pueda haber mermado, en Colombia el desplazamiento forzado sigue activando nuevas ocupaciones de tierras en las ciudades receptoras, e incrementado los habitantes de la calle. Entonces, se mantiene una demanda creciente por tierras, diferente a la de las décadas de los años cincuenta a los setenta, en tanto difieren los actores y forma de oferta de tierra ilegal y de ocupación ilegal de tierras; pero sigue existiendo una oferta escondida de tierra, más soterrada y más ilegal, diríamos, ya que ahora está asociada también a los narcotraficantes como promotores de las mismas. En consecuencia, podríamos decir que el asunto es más grave porque se encuentra relacionado con fenómenos ligados a delincuencia, entre otros.

- Y por último, en esa época había un mayor control sobre el ajuste de la oferta de la vivienda estatal a unas condiciones de los más necesitados y con una calidad más adecuada a las necesidades de la población. En la actualidad, esa oferta está condicionada por la disposición que tengan, o no, el sector privado y los grupos inmobiliarios para ofrecer vivienda de calidad dentro de cierto rango de costo, lo cual es determinado por su búsqueda de rentabilidad; en cuyo caso en las tipologías (1 y 2), que serían para los grupos de menores ingresos, no hay oferta. Entonces, aunque en Colombia se supone que hay subsidios que podrían llegar a dicha población, realmente no llegan.

AQ: En el Ecuador, pese a sus diferencias con el caso colombiano, también ha empeorado la situación en el siguiente sentido: el sector privado, al intentar responder a la demanda popular con el subsidio, se dio cuenta de que también es un espacio rentable para las clases medias por lo que ha dejado de ofertar vivienda barata y ha preferido dejar el subsidio a la demanda para ofertar vivienda para las clases medias, lo cual ha producido el encarecimiento del precio del suelo en Quito y en sus afueras, y se ha vuelto más difícil todavía, para las clases pobres, adquirir una vivienda hasta con el subsidio.

MCE: En el caso colombiano, está demostrado en informes de la Cámara Colombiana de Construcción (CAMACOL), que es del sector privado, que para las tipologías 1 y 2 no existe prácticamente oferta o es muy mínima.

En otro sentido, ya cualitativo, a nivel conceptual habría algunos puntos que señalar. En dichas ofertas no se consideran las viviendas en términos de su posibilidad de generar un rol económico para la misma población. La definición, por determinada modalidad de vivienda, debería nivelar procesos y circuitos económicos asociados con la autoproducción y el aprovechamiento económico. Esto sí ocurría en la década de los años ochenta, cuando aquellas formas urbanas, aquellas morfologías urbanas y aquellas tipologías de vivienda permitían que los habitantes desarrollaran muchos usos y aprovechamientos económicos del espacio, y en el espacio en beneficio propio; con lo cual, tales modalidades de vivienda no solamente producían beneficios para el sector privado sino para la economía de los grupos sociales más vulnerables. Es decir que ahora no se considera el enfoque microeconómico de la vivienda, y diría que nos encontramos ante el antiquísimo debate sobre la tensión entre el reconocimiento del valor de cambio de la vivienda o de su valor de uso, desarrollado por los investigadores urbanos en la década de los setenta. Las modalidades actuales no consideran la vivienda en términos de su capacidad de contribuir al desarrollo de redes económicas para los mismos habitantes, en cuanto a su autoproducción.

AQ: La construcción por parte del sector privado no aprovecha el potencial que puede tener la vivienda, y el enfoque –basado en una visión puramente económica de la situación de la vivienda– nunca ha resuelto el problema de los pobres.

MCE: A ese tipo de vivienda que se está construyendo lo he clasificado como “viviendista”, lo que quiere decir que ni los barrios que se ofrecen ni las tipologías de diseño arquitectónico y urbanístico permiten una generación de procesos económicos a favor de la misma población.

AQ: Claro, porque estas viviendas están muy alejadas de los centros de las ciudades, mal equipadas, y las personas que logran vivir en estas viviendas no tienen oportunidades económicas que les permitan mejorar su situación.

MCE: Lo que uno ve con esas nuevas políticas de la vivienda, orientadas eminentemente a la activación de la economía, es que no tienen intenciones que garanticen, por ejemplo, la redistribución del ingreso ni la calidad de vida, ni mucho menos la generación de hábitats sustentables ambiental y socialmente. Hemos caído en unas ofertas desproporcionadas de vivienda a las que llamo “vivienda sin hábitat”. Quiero decir que esas viviendas no permiten que la gente desarrolle sus tramas complejas de vida y que, al contrario, se desarticulan sus redes de sobrevivencia, de socialidad y de realización. Hay ofertas de proyectos inmensos de viviendas, acumulando grandes extensiones “viviendistas” que, a mediano plazo, harán crisis en nuestras ciudades.

Una parte de la oferta de los diseños arquitectónicos y del urbanismo que se está haciendo con esa manera de orientar el subsidio, ha llevado a que el sector privado haga casas chiquititas sin posibilidad de desenvolvimiento futuro. Al respecto, y de otra parte, no solo nos debe interesar lo que ocurre frente a los grupos de menores ingresos, pues la falta de control de la calidad habitacional también se proyecta sobre los sectores de

ingresos medio bajos y medios y, por su parte, las tipologías y morfologías son igualmente restrictivas y cerradas, incluso en muchas de las ofertas para grupos de ingresos más altos.

AQ: Pero no solo esas soluciones no son sustentables ni adaptables a las necesidades de las familias, sino que ayudan a reproducir siempre el mismo esquema de problemas.

MCE: Porque generan los mismos residuos que siempre hemos generado con ese “viviendismo”.

Mecanismos frente a las nuevas condiciones urbanas

Considerando que existe una asociación entre el acceso a vivienda adecuada y la presencia del mercado informal, incluidos sus costos (pobreza y segregación) o, lo que es igual, al acceso antes de la regularización, ¿cómo describirían el estado de la tenencia física y administrativa; es decir, el estado de los derechos y deberes sobre la propiedad, titulación y dotación de servicios en América Latina?

AQ: Ya hemos empezado a hablar sobre estos aspectos anteriormente. Podría agregar que, pese a que se han mitigado los fenómenos de explosión urbana, no se ha resuelto el problema de la vivienda de los pobres y la obtención informal de tierras, por lo menos en el Ecuador y especialmente en Quito, no ha dejado de crecer. Todavía existen mecanismos de tráfico de tierra para los pobres que no tienen posibilidades de acceso de otro modo y que carecen de los mismos problemas de infraestructura y derechos de la propiedad.

Siempre he trabajado a nivel de políticas institucionales. En el programa de mejoramiento de barrios se enfrentaba este problema de los barrios no regularizados. Lo cierto es que las políticas públicas se centran, principalmente, en la población marginal pero regularizada. En Quito, existe un dispositivo de regularización de la propiedad en los barrios periféricos, pero este programa avanza mucho más despacio que el proceso de colonización informal de tierras en las afueras de la capital.

MCE: La falta de acceso legal a la vivienda adecuada tiene como correlato el desenvolvimiento de los mecanismos de acceso por vía informal o ilegal; eso está claro. El déficit acumulado y la represión en la oferta de opciones que sean asequibles para los grupos humanos obligan a que los habitantes desarrollen estrategias y técnicas, configurando otro *know how*, otras “tecnologías sociales” como respuesta ante las necesidades fisiológicas, emocionales, económicas, sociales y de identidad a las que da respuesta la vivienda. Vivir desde la informalidad en este mundo nuestro que tiende cada vez más a su “normatización”, regularización y homogenización, que es la propuesta del modelo social de ese mundo “civilizado”, que tiene costos personales, económicos y sociales muy altos para algunos grupos de la población, lo cual se agrava aún más cuando se tiene que vivir en la ilegalidad o en la informalidad (las que no siempre son iguales).

Todos tenemos que ubicar nuestro cuerpo en algún espacio, y el estar en algún espacio de la ciudad, para muchos, representa una afrenta al régimen, tanto al régimen de propiedad privada como al régimen de propiedad pública. Entonces uno piensa que ahí hay una acepción delicada: el mercado informal no está por fuera de muchos de esos mecanismos de aprovechamiento de la urgencia o gravedad de las circunstancias de su demanda insatisfecha, que son aprovechadas, donde los habitantes son más propensos a ser víctimas de engaño y explotación. Esos son costos sociales bastante altos. Pero, a pesar de ello, éste termina siendo realmente el único mercado que sí acepta a estos grupos que no son cubiertos por el esquema de coordinado entre Estado-inmobiliario-propietarios, sobre el que se centran hoy las políticas de vivienda en la mayoría de nuestros países (en el cual las comunidades, en sus condición de actores, y los habitantes, en su condición de sujetos, quedan por fuera tanto de las decisiones como de los beneficios de las acciones).

AQ: Respecto a estos temas, para el caso de Quito, el mismo Municipio no tiene una idea

clara sobre el tema de la informalidad e ilegalidad, el cual me parece que está por encima del 50%, pero no existen fuentes de información claras sobre esto. Se debe, además, tener en cuenta que existen mecanismos políticos de vinculación entre la población de estos barrios informales con sectores políticos que no facilitan su diagnóstico y proceso de regularización.

Esta falta de conocimiento del tema es un elemento a tomar en cuenta. El hecho de no conocer claramente las características del problema de la vivienda no impide que las organizaciones internacionales y los actores públicos pongan en práctica un esquema bien establecido de intervención sobre la vivienda. Este es mal adaptado al problema porque las políticas no toman en cuenta –y a veces ignoran voluntariamente– las características específicas y complejas del problema en un espacio determinado, siendo el objetivo implementar soluciones globales aplicadas en todos los países de la región.

MCE: Retomando lo planteado respecto a los derechos y deberes de propiedad, titulación y dotación de servicios, me gustaría señalar algunos temas:

Considero que es muy importante *diferenciar la tenencia de la propiedad*. Por lo general, la tenencia de alguien sobre su vivienda implica la violación de la propiedad de otro, sea éste el Estado o un propietario privado. Y muchas de las campañas por el derecho a la vivienda –que implican luchar por su reconocimiento en los órdenes legislativos y políticos, por su realización en el orden fáctico y desde lo institucional, por su no violación y por la sanción en dichos casos– buscan lograr la seguridad de la tenencia más que apuntar a la propiedad privada. Ello, porque el esquema de propiedad privada, que es el que está presente en la mayoría de nuestras sociedades, no garantiza que se esté dando una resolución a las necesidades de vivienda para la mayoría de la población de bajos ingresos. Además, muchas veces va de la mano de quienes controlan la propiedad (vía monopolio, especulación, engorde, valorización, entre otros).

En nuestro país, y en otros países, una discusión que está pendiente es la siguiente: ¿es la propiedad privada el elemento estructural que resolverá las necesidades de vivienda? Porque muchas de las reformas urbanas que se han intentado hacer, y que se fundan en la propiedad privada y en la función social del suelo, con instrumentos como la recuperación de plusvalía, no han dado esos resultados. Precisamente en Colombia, el actual Gobierno plantea como meta, o lema, ser un país de propietarios. Entonces hay que preguntar, ante la evidencia de exclusión social en los esquemas hasta ahora planteados, ¿de cuáles propietarios se habla en un país con tan alta concentración de la propiedad sobre unos pocos, signado por las luchas territoriales rurales, el destierro y la exclusión urbana?

AQ: El tema de la propiedad privada es central al formar parte del origen del problema de la vivienda. Para resolverlo, siempre se ha buscado imponer tipos de propiedad colectiva como cooperativas y otras. Entonces, me parece que la idea no es mala sino la manera en que se ha venido aplicando. Es decir, las personas que tienen acceso a la propiedad privada por mecanismos privados de mercado se benefician de todas las garantías del derecho de la propiedad, que es la base del sistema capitalista; pero cuando se trata de los pobres, como no pueden acceder a la propiedad privada por mecanismos “normales”, se les otorga un acceso colectivo que representa una alteración del principio de propiedad privada: esta tiene que ser compartida entre varios miembros de una “comunidad” (a través de la noción de usufructo, por ejemplo).

MCE: Justamente sobre esto un colega decía: “No puede ser que la propuesta sea el capitalismo para los ricos y el socialismo para los pobres”, donde los ricos tienen derecho a la propiedad y los pobres, no. La pregunta es si todo se orienta a que la gente solo resuelva su vivienda por la vía de la propiedad privada o si se reconoce que hay muchas modali-

dades desde las que la gente se ha resuelto la vivienda y, para eso, es preciso que se les dé seguridad en su tenencia.

En muchos países, la vivienda de alquiler es una modalidad adecuada y, de alguna manera, ajustada a posibilidades dignas de vida, tema que aquí no se trabaja. Se trata de encontrar y reconocer que hay una diversidad de soluciones y de formas de producción de la vivienda, alrededor de las cuales el Estado debería buscar dar estabilidad y seguridad para la gente que habita desde distintas situaciones, sin llevarlas a que sean amenazadas por el desalojo ni a otras presiones sociales o políticas. Faltaría un elemento más complejo, más completo y diversificado en materia de políticas de vivienda y evitar que ello solo se oriente por la propiedad privada. Precisamente, muchas familias que entran en una deuda para adquirir la propiedad quedan sin recursos y luego pierden la propiedad y sus ahorros porque no fueron capaces de pagar simultáneamente los altos costos de localización (impuestos, servicios, transporte, entre otros), sumados al pago de cuotas no adaptables a los ritmos de sus economías familiares, quedando peor que al comienzo.

Es frecuente que la legalización, titulación, dotación de servicios y mejora de equipamiento, que acercan los asentamientos a lo formal y legal, tienen como paradoja que el aumento en los costos de localización y administración encarece el sitio, el valor del suelo y las presiones por las ventas de propietarios, por lo que terminan expulsando a los habitantes más pobres.

AQ: Claro, las personas pobres tienen que buscar tierras aún más lejos y obtenerlas de forma ilegal, con lo cual el problema se reproduce sin fin. Si no hay mecanismos de gestión del suelo para afrontar la especulación, la concentración de la propiedad y la valoración del suelo en general, esa lógica y esos procesos no se pueden contrarrestar. Encontrar una solución es tan complejo como la naturaleza del problema porque cada intervención tiene potencialmente efectos perversos importantes. Por ejemplo, el

Municipio de Quito, a través de su empresa de desarrollo urbano Quitovivienda, intenta proporcionar suelo barato a constructores privados para que construyan vivienda social bajo su supervisión. Pero este suelo barato se consigue usando los mismos mecanismos que el sector privado, que son la producción artificial de plusvalía y la especulación que genera una valoración rápida del suelo, empeorando el problema de acceso de las clases con pocos recursos al suelo y a la vivienda.

MCE: Y ahí aparece el asunto de la gestión que estaba presente en la pregunta. En este nuevo esquema, donde la comunidad no aparece como aparecía, por ejemplo, en la década de los años ochenta, la administración privada de los procesos territoriales ocasiona que aquellos procesos de autogestión ya no se den, sino que se trasladen a un proceso de gestión centralizada, no tanto por el Estado sino por el sector inmobiliario. Entonces ahí hay un problema muy fuerte, en el cual se despoja a las comunidades de su derecho y de su obligación de gestionar su propio territorio, de construir sus propias normas de convivencia y de establecer sus propios sentidos éticos y estéticos. Que se despoje a los propios habitantes de su decisión territorial, para mí, significa negar la “democracia territorial”, y atentar contra la heterogeneidad en la ciudad. Tal traslado de administración hacia unos administradores y unos gestores privados del espacio precisamente debilita esto.

Nuevos actores sociales

Las nuevas políticas de vivienda en América Latina van acompañadas de nuevos actores en la gestión y acceso a suelo urbano de calidad y vivienda adecuada en la región. ¿Cómo se ubican y cómo reaccionan las empresas de construcción, los gobiernos locales y los actores sociales no mercantiles (las ONG, movimientos sociales, grupos barriales, entre otros) frente a la redistribución de las competencias en la materia?

AQ: Relacionado con lo que planteabas anteriormente, este es un tema muy importante y donde se pueden señalar dos cosas: por un lado, sí, hay que profundizar la democracia participativa e involucrar a las personas en el desarrollo de sus modelos. Sin embargo, este tema es retomado por el discurso de las organizaciones internacionales que financian las políticas de vivienda, así como las ONG y movimientos sociales para promover la participación de los beneficiarios en los programas de vivienda, en el sentido más bien de abaratar los costos de realización y no realmente de participar en el nivel de la concepción de los programas. Esto profundiza la lógica de privatización, otorgando un mayor peso al sector privado en la resolución del problema.

Y esto, en el caso del Ecuador, no resuelve el problema sino que, por el contrario, hace que el problema continúe con mayor fuerza. Por ejemplo, cuando se trata de la provisión del servicio de agua potable en una zona marginal, los programas financiados por el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) siempre imponen una lógica “comunitaria”; es decir que no van a financiar la extensión de la red municipal hasta el barrio intervenido, sino que van a organizar a la población del barrio para que origine una microempresa encargada del servicio, que compre y redistribuya directamente el agua, sin pasar por las autoridades públicas. Esa opción puede ser eficiente y tiene la ventaja de crear algunos empleos en el barrio marginal, pero aniquila totalmente la noción de servicio público y de universalidad estrechamente vinculada a éste. La privatización de los servicios básicos y la recuperación de costos que esta visión implica, lleva a una fuerte diferenciación de la calidad de los servicios y generalmente de la calidad de vida de la población en función de sus recursos económicos, ampliando los fenómenos de injusticia socio-espacial existentes en las ciudades de la región. Además, impide la movilización de las comunidades para reivindicar colectivamente su derecho a la ciudad –que es mucho más amplio que el mero acceso a los servicios básicos–, que sería el verdadero significado

de la participación popular que profundiza el sistema democrático.

MCE: La aparición de esas fuerzas privadas tiene que ver con procesos amplios como las tendencias al debilitamiento del rol del Estado, la tendencia a la privatización, entre otras que generan las malas políticas de vivienda.

Invertiendo el orden de las ideas, enunciáramos que la aparición de estos nuevos (o viejos) actores locales y nacionales hoy confluye con fuerzas y actores internacionales que propenden cambiar los sentidos de la ciudad y del territorio, de cara a la globalización económica, por lograr mayores niveles de competitividad adecuados para la reorganización de la producción y el mercado a partir de los centros hegemónicos mundiales que se están distribuyendo por los territorios, y eso va acompañado de las políticas de vivienda. En medio de esto, las políticas de vivienda no son inconexas sino que responden a grandes fuerzas de carácter macroeconómico.

En nuestras ciudades, esa oferta de servicios y de equipamientos, con buenas oportunidades para el comercio internacional y para el turismo, es una oferta de movilidad adecuada para que entren nuevas zonas productivas, y ya no tiene que ver con la vivienda. Es decir que la vivienda ya no está en el núcleo central de la preocupación de la ciudad, sino que son aquellas esferas de lo que se llama “lo colectivo” y que dejan en segundo término la vivienda. Así, es estructural el debilitamiento del proyecto de vivienda.

AQ: En el caso del Ecuador, he constatado que la participación de las ONG en la política de subsidios a la demanda se substituye a la intervención del sector privado que no está interesado en construir viviendas para los pobres por un precio inferior a \$ 8 mil, que es demasiado bajo. Entonces, son las ONG las que se han encargado de este tema, lo que ha permitido al programa seguir viviendo cuando no funcionaba y estaba en muy mala postura. Esta substitución de los papeles

ha permitido el mantenimiento y la profundización de la lógica de privatización de la acción pública a pesar de su ineficiencia.

MCE: Este es un punto muy interesante para indagar si sería aplicable de manera genérica. A principios de la década de los años noventa, decíamos que las ONG se habían fortalecido y que ello iría en reemplazo de las funciones del Estado (aludiendo no a las ONG ocupadas del desarrollo alternativo sino a las tradicionales). En relación con lo que dices, ahora el reemplazo de esas funciones que el Estado esperaba que cumpliera el sector privado y que tampoco cumple, implicaría, por lo tanto, que las ONG ya no suplan al Estado sino que suplan al sector privado en lo que éste no puede y no le interesa hacer.

AQ: Se mantiene esta idea acerca de los beneficiarios de la acción pública: que no es el Estado el que tiene que resolver tus problemas sino las ONG o el sector privado, por lo que ya no tienen que pedir soluciones al Estado.

MCE: Aquí hay un asunto que tiene que ver con estas nuevas formas de gestión del suelo urbano. Al proyecto modernista, competitivo y global, le conviene que surjan nuevas alianzas entre los actores para profundizar su proyecto de transformar las ciudades, para a su vez lograr atraer y posicionar las ciudades. Por ello, se buscan transformaciones urbanas de gran tamaño y gran envergadura en nuestras ciudades, desde las que se alteran las prácticas más tradicionales. Entonces, toma fuerza la renovación urbana, que sigue los casos de ciudades europeas, por ejemplo Barcelona, y sirven como guía para activar el movimiento del suelo urbano por encima de la vivienda, lo cual genera desplazamientos de población de las zonas que se valorizan más. Ahí hay un tema muy delicado para investigar y seguir con rigor.

Pero, por otra parte, la emergencia de estas nuevas alianzas con sus consecuentes proyectos –para el caso nuestro movilidad, proyectos culturales y educativos, proyectos

de espacio público y de equipamientos urbanos de gran escala—, frente a la vivienda y al hábitat producen efectos que podríamos definir como paradójicos, pues mientras de hecho éstos podrían traer efectos muy positivos para una buena parte de los habitantes (del sector influenciado como de la ciudad en general), igualmente pueden traer efectos muy negativos para los grupos de menores recursos económicos, educativos y políticos.

Así, por ejemplo, se alteran los costos de la propiedad generando impactos sobre inquilinos y presiones por la ocupación del suelo con otros usos (en lo cual, ante la pobreza de algunos y la ignorancia comercial, pueden ser asaltados por propuestas económicas que terminen despojándolos de una propiedad con alta probabilidad de valorizarse), pueden derivar en procesos de reasentamiento de poblaciones pequeñas y significativas (y de hecho en nuestro caso se ha dado), pueden derivar en procesos graduales de expulsión de población ante la elevación de los costos de localización y, por ende, generar una transición social de los sectores y un nuevo proceso de segregación para los que salen de allí, entre otros.

En cuanto a la pregunta sobre “cómo reaccionan las empresas de construcción, los gobiernos locales y los actores sociales no mercantiles (las ONG, los movimientos sociales, grupos barriales, entre otros) frente a la redistribución de las competencias en la materia”, en el caso colombiano, en particular, encontraríamos una situación diversa. Por un lado, hay algunas empresas de construcción e inmobiliarias que han entrado, con cierto grado de organización, a actuar dentro de las nuevas formas de gestión urbana; mientras que, por otro, el gremio en ciertos momentos pretendió la supresión del mecanismo de planes parciales como nueva forma de gestión del suelo, por considerarla altamente compleja, pero más que compleja, lo que se lee entre líneas sería que tal mecanismo impone una serie de decisiones, supuestamente de carácter público —en tanto colectivo— interrumpiendo las prácticas aisladas de gestión del suelo desde sus propios

intereses particulares. Sin embargo, aunque los planes parciales plantean la gestión asociada del suelo entre quienes forman parte de determinado sector urbano, en realidad, la capacidad de actuación de algunos supera con creces la posibilidad de acción de muchos de los pequeños propietarios o habitantes aislados o minorías que quedan supeditadas a aquellos actores que cuentan con los recursos materiales, profesionales e institucionales suficientes para definir el destino de tales espacios (salvo cuando hay comunidades bien organizadas que logran constituir una fuerza significativa de defensa de un sentido de beneficio colectivo).

Mientras por un lado ha habido algunos pocos casos interesantes de movilización, de otro lado ha habido una capacidad de decisión y de injerencia del gobierno local para definir el sentido de proyectos locales, barriales, de sectores y zonas, logrando los impactos paradójicos que mencionamos.

Particularmente en vivienda, varios proyectos de gestión urbana integral y de conectividad regional y metropolitana, dentro de tal paradoja, a su vez han ocasionado reasentamientos de población, aumentando con ello el déficit habitacional y moviendo a los habitantes de zonas estratégicamente situadas y activas en materia de oportunidades de sobrevivencia, a zonas muy periféricas con localizaciones y conformaciones urbanísticas con bajas capacidades para generar sistemas de vida complejos como corresponde al habitante urbano.

Centralidades

¿Consideran que mantener la plurifuncionalidad de los centros urbanos o generar nuevas centralidades a partir de nuevos programas habitacionales permite concretar “el derecho a la vivienda para todos”, tan difundido a escala mundial?

AQ: Tengo una respuesta muy clara al respecto. En el caso de la política de subsidios a la demanda, en el Ecuador y en el caso de Quito particularmente, la respuesta es clara-

mente no, porque justamente los programas de vivienda y proyectos inmobiliarios se han construido a la periferia. Al contrario de concretar el derecho a la vivienda de los pobres, los programas habitacionales que están muy lejos del centro encarecen el valor del suelo en las zonas pobladas donde se ubican, y en los espacios vacíos existentes entre el centro y esas zonas de implantación, y por efectos de centralidades, en el centro mismo de la ciudad. Además, esas zonas van a transformarse con los años en centros secundarios a la periferia de la ciudad, y se volverán más excluyentes para los pobres todavía.

MCE: Pero no solamente puede verse que la oferta está centrada sobre las periferias, sino que, en nuestro caso, hay proyectos que se están desarrollando en zonas de tensión entre el centro en expansión y la periferia en expansión. Hay una cantidad de programas de renovación y rehabilitación que van generando una exclusión de los pobres del centro. Estos proyectos hasta ahora no han logrado mantener a los sectores más populares viviendo en el centro. Frente a esa pregunta, creo que no ha habido acciones al respecto. Por el contrario, creo que cada acción de recuperación del patrimonio, de rehabilitación o de mejorar un deterioro, lo que está generando es una expulsión de los pobladores del centro, para lo cual hay varios ejemplos que se podrían nombrar.

Considero que del sentido plurifuncional del centro de la ciudad y de la configuración de sistemas urbanos policentrales no depende en sí misma la concreción, o no, del derecho a la vivienda para todos. De lo que sí dependería sería del modelo, o del concepto que oriente aquello de un centro mixto (el cual no debería ser únicamente mixto en sus funciones sino en sus usos y en la diversidad de habitantes que albergue y de moradores que convoque) y del modelo o concepto que tengamos sobre una ciudad configurada desde múltiples centralidades, las cuales tampoco deben reducirse a unas centralidades operativas y de oferta de bienes y servicios sino a unas centralidades igualmente mixtas que

logren la articulación del territorio, la activación de los flujos sociales y la pertenencia de sus habitantes a la ciudad.

En tal sentido, lo que es a todas luces inconveniente es suponer que lo mixto de dichos centros (incluyendo en centro de la ciudad) radica en la superposición de ofertas por fuera de la oferta habitacional. Por el contrario, y es un tema central en el debilitamiento y deterioro de los centros urbanos, debemos comprender qué es lo que viene ocurriendo con las lógicas habitacionales de dichos centros y diseñar propósitos y proyectos de activación del sentido habitacional de tales centros, desde una perspectiva que desde estos centros se dé el soporte y se dinamicen las relaciones que sustentan la vida y la sobrevivencia de los muy diversos y desiguales habitantes de la ciudad. Aquí nos acercamos al derecho a la vivienda indisolublemente asociado al derecho al hábitat y el derecho a la ciudad (consignados, de hecho, en la *Constitución política del Ecuador*).

¿Cómo facilitar el acceso a la vivienda a favor de los sectores populares sin profundizar la segregación residencial en los centros urbanos y fomentando una heterogeneidad social en esos sitios?

AQ: La solución no es fácil, pero hay cosas que se pueden hacer. En el caso de Quito, la empresa municipal de vivienda, por tener una capacidad de gestión del suelo más importante que en el pasado, podría estar haciendo algo que hasta ahora no hace, lo cual sería: imponer a los constructores privados la construcción de programas inmobiliarios que tengan un porcentaje definido de viviendas para sectores sociales muy bajos, para así lograr una mayor heterogeneidad, lo que correspondería a una forma de subsidios cruzados financiados por los constructores privados.

MCE: Debemos partir del reconocimiento de que los centros urbanos han estado fuertemente habitados por grupos de menores ingresos y, más bien, quienes se han retirado

de los centros, tanto funcional como simbólicamente, son los grupos de más altos ingresos. Hay excepciones, pero en general existe una importante cantidad de población de bajos ingresos habitando los centros a los que llaman “centros en deterioro”.

La pregunta sobre cómo facilitar el acceso a la vivienda es ciertamente difícil, pues, de un lado, lleva a pensar en la importancia de ingeniar políticas que conduzcan no solamente a mantener la condición actual de residencia de los grupos de menores ingresos en dichos centros (la cual, por lo general, es significativamente deteriorada), sino a propender por un acceso legal y por una estabilidad en la tenencia con la que no cuentan. Ello implicaría dotarse de unos criterios claros frente al propósito detrás de la idea de vivienda a favor de sectores populares, y dotarse de un conjunto de estrategias e instrumentos de identificación de las formas actuales de ocupación y uso de los centros, de gestión del suelo, organización social y relaciones sociales, comunicación, proyección espacial, identificación de procesos y redes económicas locales.

El problema, en nuestra ciudad, ha sido que en la apenas inicial recuperación de zonas y edificios del centro se han desplazado sus moradores y habitantes más pobres. Entonces, los primeros retos consistirían en mantener la condición actual de residencia y de moradores para los grupos más vulnerables y, a la par, aumentar o mejorar las posibilidades habitacionales de quienes viven en condiciones muy deterioradas, sin que se genere un efecto social contrario que conlleve a un cambio en el estrato social que habita esos lugares (como en la gentrificación). Otro asunto radicaría en aumentar la oferta de vivienda para grupos de ingresos medios, porque lo plurifuncional no debe remitir solo a la mezcla de usos y operaciones, sino que debe reforzar el carácter del centro urbano como expresión plural social, simbólica y cultural de la ciudad. Ello exige ingeniar estrategias para que la oferta de revitalización del centro logre mantener esa característica de lugar diverso, e implica dotarse de ins-

trumentos para una nueva gestión del suelo, una reorganización social de los habitantes y la activación de procesos de comunicación y proyección espacial, entre otros.

Centros históricos

¿Consideran adecuada la premisa de que en los centros históricos de las ciudades latinoamericanas, las limitaciones de oferta y demanda de vivienda adecuada se deben, por un lado, a la falta de generación por parte de los gobiernos locales, de mecanismos de acceso e instrumentos de gestión; y por otro lado, a la escasa evaluación que estos mismos gobiernos elaboran sobre los mecanismos existentes, especialmente sobre los vinculados con la conformación de ciudades y revitalización de los centros?

MCE: Aclarando que en Medellín no hay un centro histórico en sí, porque éste fue desmembrado en buena medida por obras viales y por la destrucción patrimonial (aunque persistan algunos sectores y obras dignas de protección), haré apenas una reflexión conceptual.

Las limitaciones en la oferta de vivienda (nueva o rehabilitada) propuestas en los centros urbanos, en parte pueden asociarse a la ausencia de políticas y planes para los centros, pero no se debe únicamente a ello. Si consideramos la ciudad como un territorio en tensión en el cual actúan no solamente el Estado sino fuerzas económicas tanto como sociales y políticas de distinta escala (global, regional, nacional, local y microterritoriales), dicha falta de oferta (y de demanda) tiene que ver, a su vez, con cómo se mueven los intereses de los sectores inmobiliarios y de oferta del suelo urbano, lo cual se ubica en una responsabilidad privada en buena medida. Claro que al Estado, como orientador de los destinos públicos (si se comprende ello en torno a procesos e intereses colectivos) sí le cabe una gran responsabilidad en cuanto a la convocatoria, orientación y gestión de esos propósitos y no puede dejar un vacío en tal sentido.

Esa parte ha sido grave, no solo por falta de evaluación sino por falta de investigación y conocimiento sobre los procesos sociales, culturales y económicos que se despliegan al habitar la ciudad y, en particular, sobre los referidos a las muy diversas resoluciones de vivienda (hostales, hoteles, alquileres, viviendas compartidas, familias expandidas, tejidos de confianza y culturales, redes de solidaridad y redes económicas precarias, entre otros) y a las tramas de existencia de nuestros habitantes en el desenvolvimiento de su vida urbana en los centros de nuestras ciudades. Siendo así, cómo podemos pretender, entonces, que se logre una política acertada, si se desconocen tales dinámicas, y cómo hacer un seguimiento si no se trazan previas políticas e indicadores.

En el caso de Quito, ha habido mucha reflexión sobre su centro histórico, pero en Colombia hay un desconocimiento de cuáles son los procesos sociales, culturales y económicos que se despliegan cuando se está habitando la ciudad y los centros históricos; en particular, hay mucho desconocimiento sobre cómo se solucionan los problemas de la vivienda, con vivienda de alquiler, compartida, entre otras. Además de la evaluación, tendríamos que construir un conocimiento, unos indicadores y una evolución sobre lo que está pasando.

AQ: En el caso del centro histórico de Quito –que está intervenido desde hace alrededor de 20 años– el desconocimiento no es ningún problema: las características socioeconómicas y arquitectónicas de la zona han sido estudiadas y los problemas diagnosticados por el Municipio y varios actores (tal como el Pacto Arim y la Junta de Andalucía), sobre todo a partir de principios de los años noventa. El tema no es una falta de instrumentos de gestión sino una falta de voluntad política de intervenir para favorecer que la gente pobre se quede. La idea, desarrollada bajo financiamiento del BID, es favorecer la inversión privada en la zona y atraer personas de clase más alta que vayan a vivir a dicha zona. La voluntad de recuperación de las

capas antiguas y deterioradas manteniendo a la gente pobre en estos espacios ya no existe realmente. Hubo esa voluntad en los años noventa, pero desde el año 2000 ya no hay la voluntad política de que la gente pobre se quede ahí. La empresa municipal encargada del centro histórico –y creada con el financiamiento del BID en 1994– ha construido y comercializado en la zona antigua, en los comienzos de la década del año 2000, exclusivamente programas inmobiliarios de alta calidad con un precio de venta del nivel de los barrios del norte de la ciudad, que corresponde a una población de clase media alta.

Desde hace casi tres décadas, en varias ciudades de América Latina se iniciaron procesos de intervención en los centros históricos que han producido diferentes efectos sobre la situación de la vivienda y los habitantes de estas zonas. A grandes rasgos, estas políticas tuvieron por objetivo afrontar problemas como los altos niveles de turgencia, de pobreza y uso del espacio público. Sin embargo, en diferentes lugares se viene definiendo un proceso de desdoblamiento de los centros históricos. Frente a esto, ¿cuáles son sus diagnósticos al respecto? ¿En qué medida consideran que nos encontramos frente a procesos incipientes de gentrificación?

AQ: Sí, existe un proceso de desdoblamiento del centro histórico de Quito desde hace 20 años. La expulsión de los pobres hacia una periferia cada vez más alejada deja espacio para intentar atraer una población de clase mucho más alta. El proceso de gentrificación todavía no es tan evidente porque esa población adinerada viene de manera muy progresiva, pero está en marcha.

Este proceso está acompañado, ya lo dije, por la acción pública. En esta línea se pueden ubicar los subsidios otorgados por el Municipio de Quito para que los propietarios reabiliten sus casas deterioradas: la única condición para obtener ayuda municipal es que el edificio intervenido sea usado como vivienda y no por una actividad comercial o de otro uso. En ese programa no hay ningún criterio

social, por lo que no importa que sean propietarios de clases altas, lo cual demuestra la falta de voluntad de impedir el proceso de gentrificación. Vemos que el objetivo fundamental es preservar el patrimonio arquitectónico, lo que es muy importante y favorece el turismo, la inversión privada y la venida de personas de clases altas, pero también la expulsión de los pobres de las zonas central.

MCE: Una cuestión es la preocupación que teníamos por los centros históricos a nivel de América Latina, frente a la cual podemos recordar a Hardoy, en su búsqueda por la recuperación del sentido de los centros históricos del continente. Y ha habido redes anti-quisimas en ese sentido.

Pero hoy, esos esfuerzos por resignificar el sentido de los centros históricos se mueven en medio del encuentro de las fuerzas de la globalización, las que están marcando de una manera muy fuerte una nueva determinación del espacio en las ciudades, sobre todo, con la inserción de grandes complejos y cadenas comerciales que le otorgan nuevos valores a los espacios.

Actualmente, en conexión con la vivienda, no se pueden avizorar procesos de gentrificación en materia residencial. Pero sí es acaso más probable en los impactos urbanos de ciertas transformaciones, de ciertas obras urbanas de gran envergadura que logran atraer habitantes de más altos ingresos a ciertas partes del centro, o del centro expandido (pues éste en Medellín fue ampliado por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Varios ejemplos: 1) intervención en un mismo sector de encuentro entre el centro urbano en expansión y la periferia del norte de la ciudad; expansión encuentro que comprende la línea del metro y metropólus (sistema de transporte articulado); el mejoramiento del Jardín Botánico; la construcción del Parque Explora (macroproyecto de ciencia y tecnología y espacio público); el mejoramiento del Parque Norte (parque recreativo muy popular), y del Parque de los Deseos ligado al Planetario. 2) Intervención del centro de la ciudad en la zona administrativa de la misma con el Parque

de los Pies Descalzos, el Centro de Convenciones Plaza Mayor (sede de la Asamblea del BID), la Biblioteca de Empresas Públicas de Medellín (EPM) y el complejo de la Plaza de la Libertad; en ello, más que vivienda hay una tendencia a una mixtura y a veces una ocupación por uso recreativo de grupos de más altos ingresos que habían abandonado el centro de la ciudad.

A futuro, diría que se puede avizorar que en esas zonas aleñañas a dichas intervenciones –que están cerca de sectores urbanos muy populares– se generará una transformación en sus usos en el valor y el sentido del suelo urbano, y podría haber cambios en los habitantes que las rodean. No al grado de un cambio social de escala muy significativa, pero sí hacia unas escalas económicas más altas, con los consecuentes resultados paradójicos que ya mencionamos, derivados de las ventajas y desventajas de la valorización social y económica de las vivienda allí localizadas. **h**